

Fernando PRIETO, S. J. *

Proyectos reguladores de las asociaciones del Movimiento

(Investigación sobre
las diferencias más significativas)

«Lo que suceda con el régimen de las asociaciones será una piedra de toque inmejorable para el enjuiciamiento de los problemas políticos» («YA», editorial, 16-XII-69).

«Deseo que me juzguen por los hechos» (declaraciones del señor Fernández-Miranda a «A B C», 11-I-70).

Cuando estas líneas lleguen a tus manos es muy probable que el debate sobre el tema asociativo haya vuelto a tener actualidad en los diarios e incluso es posible, aunque poco probable, que ya se le haya encontrado una solución política y jurídica. Escribo a finales de septiembre y, por una parte, he de contar con la imposibilidad de predicción más allá de la semana, que es cualidad del clima político español y no precisamente por caprichoso, sino más bien por esotérico. He de contar, por otra parte, con el tiempo irreducible que una revista de estudio, como la nuestra, exige para ser impresa y distribuida. Por tanto, me resigno anticipadamente a despojar a este trabajo del picante regusto de la actualidad. Quizá sea mejor así para el fin que yo pretendo, por aquello de que unos sabores fuertes pueden ocultar otros sabores más sustantivos, que exigen una más tranquila degustación. La sustancia que me interesa es el análisis objetivo y sin prisas de las diferencias significativas entre las «Bases del Régimen Jurídico».

* Licenciado en Ciencias Políticas.

dico de Asociaciones del Movimiento» y el anteproyecto de normas sobre asociaciones políticas. Dos textos que podríamos convenir en llamar el proyecto de Solís y el proyecto de Fernández-Miranda. De ese análisis y a manera de opinión saco algunas conclusiones, esperando que mis lectores las compartan y las completen, es decir, las enriquezcan, cada uno desde su peculiar punto de vista.

I. DIFERENTE PLANTEAMIENTO DEL REGIMEN JURIDICO DE LAS ASOCIACIONES POLITICAS DEL MOVIMIENTO

Digo del Movimiento, porque en ningún momento de los dos proyectos oficiales sobre asociaciones políticas se ha pensado en asociaciones políticas sin más. Algunos grupos patrocinaron esta tercera solución pidiendo una reforma de la Ley de Asociaciones de 1964. Empresa vana. Lo que se haga de asociacionismo político será dentro del Movimiento, si bien con supuestos muy diferentes, como vamos a ver en seguida.

A) El proyecto del señor Solís

El 20 de diciembre de 1968, S. E. el Jefe del Estado y Jefe Nacional del Movimiento firmaba el Decreto por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Movimiento («Boletín O. del Estado», 4-I-69). Como los Decretos, jurídicamente hablando, no nacen sin alguna reconocida paternidad legislativa, vale la pena preguntarse: ¿qué fundamento jurídico se alega para este Decreto? Allí mismo, en el «Boletín Oficial», en la primera línea del preámbulo del Decreto, se nos recuerda que en la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional (1), se manda al mismo Consejo Nacional que

en el plazo de un año a partir de su constitución con arreglo a la presente Ley, el Consejo Nacional en Pleno elevará la oportuna propuesta para la reforma y perfeccionamiento de las vigentes normas de organización relativas al Movimiento.

El Consejo Nacional se constituyó el 23 de noviembre de 1967, y sus sesiones quedaron solemnemente inauguradas por el Jefe Nacional el 28 del mismo mes. El día 4 de diciembre de 1968, el Consejo Nacional aprobaba el Estatuto Orgánico del Movimiento. Un año y cinco días. Creo que todos mis lectores estarán de acuerdo en perdonar esos cinco días y reconocer conmigo que el señor Solís y el Consejo Nacional habían cumplido el mandato de la Ley. Por eso mismo, el preámbulo del Estatuto Orgánico tiene a gala recordarnos su fundamento jurídico.

(1) Que se dictó en cumplimiento de la Ley Orgánica del Estado, como expresamente lo dice en su preámbulo.

En el Estatuto Orgánico, en su título III, se encuentra regulado el régimen asociativo del Movimiento: diversos tipos de asociaciones, entre los que destaca por su importancia política las descritas en el artículo 15 de dicho Estatuto y sobre las que estamos escribiendo. Dice así:

Podrán constituirse asociaciones en el Movimiento, con el fin de contribuir a la formulación de la opinión sobre la base común de los Principios del Movimiento...

Estas asociaciones contribuirán a promover el legítimo contraste de pareceres, con plena garantía de la libertad de la persona, en orden a la posibilidad de un análisis crítico de las soluciones concretas de gobierno y la formulación de medidas y programas que se orienten al servicio de la comunidad nacional.

Este especial régimen jurídico asociativo que se aprueba con el Estatuto está en perfecta consonancia jurídica con el artículo 2 de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, regulativa del derecho de asociación proclamado en el Fuero de los Españoles (2).

Así, pues, ya tenemos aprobado en sustancia el régimen jurídico asociativo del Movimiento. Se necesitaba alguna mayor precisión normativa, no mucha, y por eso en la disposición final segunda del Estatuto se manda al Secretario General y al Consejo Nacional que

en el plazo de seis meses, contados desde la publicación de este Estatuto,

aprueben las **bases**—creo que debió decir las normas—de desarrollo del régimen jurídico asociativo del Movimiento. El Decreto, y por ende el mandato, va firmado, naturalmente, por Francisco Franco.

Cuando ya se encontraba próximo a expirar el plazo, aprisa y corriendo se llevaron a cabo los debates, candentes y «fantasmales» debates de la Sección Segunda del Consejo Nacional (véase mi libro «España política 1969»). El 3 de julio—seis meses menos un día—, el Consejo Nacional aprobaba por unanimidad las «Bases del Régimen Jurídico Asociativo del Movimiento». El señor Solís y el Consejo Nacional habían cumplido el mandato del Decreto.

La coherencia legal era perfecta, y así consta en la base primera de dicho «Régimen Jurídico»:

Ley Orgánica del Estado.

Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional.

Estatuto Orgánico del Movimiento.

Bases del Régimen Jurídico Asociativo del Movimiento.

(2) Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes.

Tres observaciones se me ocurren con las que terminar este apartado y las tomo del discurso del señor Fernández Sordo al presentar a la aprobación del Consejo Nacional el dictamen de la Sección Segunda sobre las Bases.

Primera.—En cuanto al enmarque de esta normativa dentro de la normativa del Estado español, el ordenamiento jurídico del régimen asociativo del Movimiento pertenece a

lo que, no sé si con excesiva precisión técnica, se ha llamado derecho voluntario («Boletín Oficial del Consejo Nacional», núm. 65, pág. 1148).

Segunda.—Aquellas asociaciones políticas descritas en el artículo 15 del Estatuto Orgánico se configuran en el capítulo XVII de las «Bases», como expresamente lo dice la base 65 (3) y se denominan Asociaciones de opinión pública. ¿Por qué? Decía el señor Fernández Sordo:

Una de las cuestiones de mayor discusión en la Sección fue precisamente el de la denominación de las Asociaciones de opinión. La Sección, con un solo voto en contra (4), estimó favorable la terminología de Asociaciones de opinión pública..., porque creía la Sección que esta denominación de Asociaciones de opinión pública respondía con mayor precisión técnica a la verdadera finalidad de estas Asociaciones, que eran el resultado del compromiso constitucional dado al Consejo Nacional para el desarrollo de la pluralidad de opiniones, precisamente de opiniones, sobre problemas políticos (ibidem, pág. 1151).

Tercera.—La aprobación de las Bases por unanimidad en el Consejo subrayaba y completaba las palabras del señor Fernández Sordo:

... este proyecto y este dictamen es una obra colectiva (ibidem, página 1148).

Concluamos: Desde el punto de vista jurídico el planteamiento era coherente e irreprochable. El juicio político sobre el mismo no es asunto de este momento.

B) El proyecto del señor Fernández-Miranda

La historia es bien conocida. ¿Me permitirá el lector que atempere la aridez de este estudio con un remedo del poeta?:

Pasó un día y otro día,
un mes y otro mes pasó,
noviembre pasado había:
sin publicarse seguía
lo que en julio se aprobó.

(3) Base 65. Las asociaciones reguladas en el presente capítulo tienen como misión concreta en el orden político el cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 15 del Estatuto Orgánico del Movimiento.

(4) El del señor Ortí Bordás (véase «Pueblo», 28-VI-69).

¿Qué le faltaba a las Bases? Según los más, la firma del Jefe Nacional. Según otros, únicamente la publicación. Así lo formulaba el señor Fraga en su intervención en el Consejo Nacional del 12 de diciembre pasado, basándose en la disposición final segunda del Estatuto:

resulta claramente que, en cuanto a estas bases, la función del Consejo es de aprobación y no de mera propuesta (se refiere al Jefe Nacional); razón por la cual las bases, una vez aprobadas por el Consejo..., no necesitan más trámite que el de publicación.

Tanto en uno como en otro caso—falta de publicación o falta de firma—es lógico inferir que la causa de ese parón en el proceso del régimen asociativo venía del Jefe Nacional. Naturalmente no por capricho, sino porque tendría sus razones para pensar que el desarrollo que las Bases daban al Estatuto no era políticamente aconsejable. Quizá estas razones tenían un origen exclusivamente personal; yo me inclino por la opinión de que el Jefe Nacional actuaba, al frenar este proceso, asesorado por alguien o algunos que no participaban de la línea política del señor Solís.

En el caso de las Cortes, el Jefe del Estado se ve precisado a resolver entre promulgación o devolución en el plazo de un mes. En el caso del Consejo Nacional no hay plazos. Pero sí parece evidente que si fue el Jefe Nacional quien fijó tarea y plazo al Consejo para las Bases, y el Consejo cumplió, no hay más final lógico de este proceso que o sanción del acuerdo del Consejo o devolución del mismo con mensaje motivado y nueva fijación de plazo.

Así estaban las cosas. Un suspense político que se va a ver incrementado por el acceso del señor Fernández-Miranda a la Secretaría General del Movimiento. Porque el señor Fernández-Miranda va a traer al problema que comentamos un planteamiento absolutamente original. En su discurso al Consejo Nacional del 15 de diciembre pasado dio explicaciones y promesas sobre la nueva formulación que se debería dar al tema asociativo político; concretamente hablando de las promesas, utilizó el concepto de audacia:

seremos audaces en su formulación.

Si analizamos la actuación del señor Fernández-Miranda en lo relativo al asociacionismo político, se podrá estar o no de acuerdo con ella, pero lo que creo que no se le puede regatear es el elogio de haber derrochado audacia en todo momento. Hasta tal punto que me voy a permitir sistematizar dicha actuación como una serie de gestos audaces. Estimo y trataré de probarlo que el nuevo planteamiento político tiene ante todo la audacia radical de dejar a un lado, ignorar, el Estatuto Orgánico del Movimiento. Desde el punto de vista político, vaya por delante que si el señor Fernández-Miranda es capaz de tal audacia es porque cuenta sin duda

con la aquiescencia del Jefe Nacional. Insistiré sobre el aspecto político en las conclusiones. Ahora me quedo con la vertiente jurídica, la que aparece en el «Boletín Oficial del Estado» y la que tiene el espaldarazo del artículo 17 del Fuero de los Españoles:

Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán ser interpretadas arbitrariamente ni alteradas.

La disposición final segunda del Estatuto Orgánico

Por primera vez estimo que se ignora el Estatuto Orgánico cuando el señor Fernández-Miranda en su discurso al Consejo Nacional el 15 de diciembre le habla de replantear el problema del asociacionismo. Allí se presentó a los consejeros la reestructuración de la Secretaría General. Muy bien: era competencia del señor Secretario General, según la Ley Orgánica del Movimiento (art. 40) y el Estatuto Orgánico del Movimiento (art. 46). Pero esa reestructuración llevaba consigo el replanteamiento del problema asociativo, y esto lo dijo claramente el Secretario General:

No se trata de eludir el problema del asociacionismo. La estructura que se ofrece significa precisamente todo lo contrario: el modo de replantear en su verdadero terreno un problema que tenemos pendiente, el problema del asociacionismo.

... además de toda esa gama asociacionista, hay una específica que constituye problema... Es el asociacionismo político.

Actualmente, en nuestro presente, no se resuelve la cuestión haciendo de una delegación una especie de cajón de sastre en que todas las asociaciones estén mezcladas y confundidas, sino aislando la realidad de ese problema, planteándolo inequívocamente ante nosotros para abordarlo con enérgica claridad, sin más preocupación que la de cumplir nuestra grave responsabilidad de guardianes y defensores de los principios impulsores del orden político, de los Principios del Movimiento.

De hecho, para el señor Fernández-Miranda la reestructuración de la Secretaría General llevaba consigo el replanteamiento del problema asociativo. ¿Y de derecho? Evidentemente no: hubiera sido simplemente cuestión de distribuir entre estas y aquellas delegaciones las competencias que en las Bases correspondían a la Delegación de Asociaciones. Esto lo vio y lo dijo aquel día el señor Fraga: en lo de acabar con el cajón de sastre y distribuir competencias, pase; en lo de replantear **ab initio** el problema, dijo:

Señores consejeros: Nadie piense que esta Cámara será la misma si se inhibe ante este problema fundamental y si se traga su propio acuerdo unánime del mes de julio. Ni nosotros mismos, ni mucho menos el país, la vamos a considerar y respetar igual.

Y contestó el señor Fernández-Miranda:

¿Qué es eso de decirnos—como decía el consejero señor Fraga— que la Cámara se va a tragar el asociacionismo? La Cámara no tiene que tragarse nada, porque, en el uso de sus propias atribuciones, teniendo en cuenta que no ha sido sancionado por el Jefe Nacional, puede tomar el acuerdo de reconsiderarlo.

¿Tenía realmente atribuciones la Cámara para reconsiderar su obra, supuesto que el Jefe Nacional le había señalado plazo taxativo? ¿No se estaba saltando la Cámara el mandato de su Jefe Nacional (disposición final segunda del Estatuto Orgánico), que no ha sido derogado? Porque tengamos en cuenta que en esa archicitada disposición final segunda se le ponía plazo a la Cámara para cuatro normativas diferentes: las Bases del régimen jurídico asociativo, el procedimiento electoral, estatuto del asociacionismo juvenil y estatuto de funcionarios del Movimiento. Las dos primeras fueron aprobadas dentro del plazo, en la sesión del 3 de julio. Las dos segundas, no. Pero recuerde el lector que el día 2 de julio el Jefe Nacional modificaba por Decreto aquella disposición final de aquel Decreto, alargando el plazo para esos otros dos proyectos hasta el 31 de diciembre de 1969 (5).

Este era, a mi entender, el primer gesto audaz del señor Fernández-Miranda.

El título III del Estatuto Orgánico

Pero en aquella reestructuración había más: no sólo se ignoraba la disposición final segunda del Estatuto, sino que se ignoraba todo el título III. «De las entidades asociativas del Movimiento». Ahí se definía y se define—el Estatuto sigue vigente—el régimen asociativo del Movimiento. Ahora bien, decía el señor Fraga:

El texto que se nos propone suprime la Delegación Nacional de Asociaciones y no incluye ni una sola vez en todo su articulado la palabra «asociación» o «asociaciones».

Y que la intuición del señor Fraga y mi afirmación explícita sobre el replanteamiento radical que supone prescindir del Estatuto no van descaminadas lo prueba de modo fehaciente el mismo señor Fernández-Miranda en sus declaraciones a «ABC», 11 de enero de 1970:

Su alcance es claro: he querido poner sobre el tapete de modo inequívoco la cuestión de si pueden y deben existir hoy en España asociaciones como sujetos colectivos de la acción política...

El contraste de pareceres, la participación y los cauces de opinión pública, ¿exigen el asociacionismo político o son posibles con autenticidad y eficacia sin tal asociacionismo?...

(5) Las bases del procedimiento electoral han sido sancionadas por Decreto del 23 de septiembre. Las bases del asociacionismo juvenil, ni siquiera discutidas. El estatuto de funcionarios fue aprobado por unanimidad en la sesión del 27 de abril del presente año.

... ¿en nuestro sistema político son o no son posibles las asociaciones políticas? Si no lo son, ¿por qué? Si lo son, ¿cómo?...

Naturalmente que esas preguntas incisivas y contundentes a poco de haberse cumplido un año de la firma por Francisco Franco del Decreto que aprueba el Estatuto Orgánico con su título III sobre asociaciones y su artículo 15 sobre asociaciones para el contraste de pareceres y formulación de la opinión pública, podían sonar a desafío del Secretario General frente al Jefe Nacional. Repito lo dicho anteriormente: es evidente que el señor Fernández-Miranda, al tomar esta línea radical, tenía y tiene que contar con el beneplácito político y secreto—hasta ahora no consta el jurídico y formal—de Francisco Franco.

Este era a mi entender el segundo gesto audaz del señor Fernández-Miranda.

Planteamiento totalizante

Y llega por fin el proyecto esperado, que lo da a conocer a la Prensa el día 26 de mayo. Entiendo que el señor Fernández-Miranda cumple su promesa de audacia, porque el nuevo planteamiento no sólo va más allá de una reconsideración de las Bases para modificarlas acá y allá no sólo queda patente que se deja a un lado el Estatuto Orgánico, de modo que esas nuevas normas no se presentan como desarrollo del Estatuto, sino que se entronca directamente con el artículo 16 del Fuero de los Españoles para regular un aspecto particular del derecho general de asociación. Es decir, no se basa en la normativa jurídica del Movimiento, sino que se presenta como una normativa paralela a la Ley de Asociaciones de 1964.

Ley de Asociaciones:

Art. 1.º, 1. La libertad de asociación, reconocida en el párrafo 1.º del artículo 16 del Fuero de los Españoles, se ejercerá de acuerdo con lo establecido en la presente Ley para fines lícitos y determinados.

Normas de asociaciones políticas:

Art. 1.º, 1. El derecho de los españoles a reunirse y asociarse libremente, para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las Leyes, reconocido por el párrafo 1.º del artículo 16 del Fuero de los Españoles, se regirá en materia política por las presentes normas.

Ahora bien, dice el artículo 34 del Fuero de los Españoles:

Las Cortes votarán las Leyes necesarias para el ejercicio de los derechos reconocidos en este Fuero.

Parece que esta normativa propuesta sobre asociaciones políticas deberá tener rango de Ley. Este planteamiento fue advertido inmediatamente por muchos comentaristas políticos. Lo que no se

advirtió explícitamente es que al regular el derecho de todos los españoles y no sólo de los miembros del Movimiento, nos salimos automáticamente de los límites del derecho voluntario, que es el campo en el que el Consejo Nacional había planteado el asociacionismo del Movimiento. Esquematizo la diferencia radical de planteamiento con las siguientes fórmulas:

Planteamiento del señor Solís:

Los españoles que quieran participar en el Movimiento lo podrán hacer a través de asociaciones políticas.

Planteamiento del señor Fernández-Miranda:

Los españoles que quieran participar en asociaciones políticas lo tendrán que hacer a través del Movimiento.

Análogamente a la Organización Sindical en el terreno laboral, el Movimiento recupera en cierto modo el carácter totalitario en el terreno político: «todo en el Movimiento, nada fuera del Movimiento».

Este carácter se confirma con la prescripción del artículo 3, 2, del anteproyecto que comentamos, en el que se dice que el ideario de las asociaciones no sólo no podrá ir contra los Principios del Movimiento—cosa lógica y recogida en las Bases nonnatas—, sino que ni siquiera podrá estar al margen de dichos Principios, con lo cual, a mi entender, se define que los Principios del Movimiento comprenden en sí todas las posibilidades ideológicas políticas dentro de las fronteras españolas. Exactamente esta omnicomprensión ideológica es el rasgo típico de un ordenamiento de matiz totalitario.

Y puede que mi afirmación escandalice a más de uno. Escándalo desde luego para los no iniciados, porque el Decreto 847/1970, de 3 de abril, por el que se regula la titularidad patrimonial del Movimiento Nacional, emanado directamente del mismo Caudillo en virtud de sus facultades excepcionales, nos recuerda en su largo preámbulo que el Movimiento actual es el mismo creado por el Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937, y en este Decreto, tanto en su preámbulo como en su articulado, se configura el Movimiento como el instrumento de encuadramiento político del Estado totalitario.

Este afán totalizante de la vida política se comprueba por la inclusión en el anteproyecto no sólo del derecho de asociación, sino también del **derecho de reunión** en materia política, cosa de la cual no habló nunca ni el Estatuto ni las Bases nonnatas. Esta inclusión me parece extraordinariamente grave, porque evidentemente lo que califica una reunión de política no es el tumulto o los vivos y muertas—que esto es problema de orden público, y también se dan vivos y muertas en los toros—, sino la materia de la re-

unión. Por tanto, de llevarse a cabo esta normativa, no podrá haber reuniones de materia política—¿dígame usted si los coloquios públicos del Círculo de Estudios Jurídicos sobre la Ley de Prensa eran o no materia política?—, si no es dentro de una asociación que esté dentro del Movimiento. Para este tipo de reuniones hasta ahora había que pedir permiso a la autoridad gubernativa encargada del orden público. Según las normas de este anteproyecto, habrá que contar con el **placet** del delegado nacional o local de la Delegación de Acción Política del Movimiento.

Este planteamiento totalizante ha sido, a mi entender, el tercer gesto audaz del señor Fernández-Miranda.

¿Asociaciones de opinión pública o de acción política?

Finalmente, el cuarto gesto audaz del señor Fernández-Miranda en su replanteamiento del problema: la denominación de la criatura.

Ya oímos al señor Fernández Sordo justificar con exactitud la denominación de asociaciones de opinión pública. El señor Fernández-Miranda comenzaba sus declaraciones a «A B C» precisamente en este punto:

... no se trata de asociaciones de opinión pública, sino de asociaciones políticas.

¿...?

Plantear la cuestión en términos de asociaciones de opinión pública es ambiguo y, desde luego, no contribuye a esclarecer el problema.

¿...?

Porque toda asociación es de opinión pública. Incluso, por poner un ejemplo, las asociaciones deportivas son receptáculos de movimientos de opinión pública; aunque sean de «opinión pública deportiva». Es, por tanto, preciso distinguir entre unas y otras. Las asociaciones políticas deben configurarse como cauces colectivos de la acción política.

Comprendo la ambigüedad que señala el señor Fernández-Miranda, pero me extraña en él, catedrático de Derecho Político, ya que el término opinión pública, aunque ambiguo en la teoría por demasiado amplio, se ha encogido con la práctica para designar sin más la opinión del público sobre la cosa pública, es decir, la opinión pública política. Con todo, invito al lector a aceptar la precisión del catedrático y a interrogarse: ¿no bastaría añadir el adjetivo «política» a la etiqueta «asociaciones de opinión pública» para ahuyentar la ambigüedad?

El señor Fernández-Miranda no lo ha pensado así y ha propuesto una denominación más ambiciosa: asociaciones de acción política. Parece que esa etiqueta incluye la opinión y algo más. Pero deje-

II. APERTURAS Y CERRADURAS DE LAS BASES Y DE LAS NORMAS

Trás dejamos el problema de fondo que nos ha llevado a bucear pacientemente para explorar el suelo mismo de las dos normativas. El trabajo en inmersión es por naturaleza lento, reposado, fatigante quizá, aunque muy entretenido si se cuenta con la experiencia en estas faenas. Ahora venimos a superficie y nos vamos a mover con más agilidad. Digo que iré de prisa en esta segunda parte.

A) Posibilidades asociativas

En el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Movimiento se nos dice que

Las asociaciones podrán ser de ámbito nacional, regional, provincial o local...

Bases:

Base 9. 4. ... Las asociaciones podrán ser de ámbito nacional, regional, provincial o local...

Normas de asociaciones políticas:

Art. 5. Las asociaciones de acción política son de carácter nacional (6).

Es evidente que las normas restringen el Estatuto. Pero no es sólo en este punto. Desaparece con ello la posibilidad de constituir asociaciones que fueran círculos de estudio o club políticos de un número reducido de socios, no precisamente por exclusivistas, sino por la altura misma en que se plantean los problemas. Piénsese en el Club Jean Moulin, de fama internacional. Nadie podrá regatearle la importancia de sus contribuciones a la vida política. Esta posibilidad, a la cual las Bases dedicaron el capítulo XV, Asociaciones doctrinales, queda excluida en las normas, en cuanto asociaciones de ámbito reducido.

También eliminan las normas las posibilidades de vínculos con otras asociaciones internacionales, cosa reconocida en las Bases.

Bases:

Base 34. Las asociaciones podrán formar parte de agrupaciones o entidades de carácter internacional y adoptar denominaciones alusivas a las mismas, con la previa autorización del Consejo Nacional del Movimiento

Normas de asociaciones políticas:

Art. 5. ... En ningún caso podrán formar parte de agrupaciones o entidades internacionales, ni admitir miembros que no tengan la nacionalidad española.

(6) Interesa dejar claro que «carácter» corresponde a «ámbito». Efectivamente, no sólo se trate de que únicamente los españoles pueden ser miembros de las asociaciones y que éstas no pueden ser miembros de organizaciones internacionales, sino que el ámbito de las mismas es siempre nacional. Las normas admiten que se constituyan asociaciones para fines regionales, pero no pueden reducir las posibilidades de ingreso a los residentes en la región (art. 18, 2).

B) Mecanismo de constitución de las asociaciones

La Prensa ha señalado en muchos comentarios cómo todo el mecanismo de constitución queda mucho más reglamentado y encajonado en las normas. La principal restricción, a mi entender, es la de que en las Bases se admite que las asociaciones, como personas jurídicas, pueden promover otras asociaciones de ámbito superior y federarse entre sí (Bases 8 y 37 a 42). En las normas sólo se reconoce este derecho de promoción a las personas físicas, y así lo hace constar para que no quede ninguna duda y no puedan utilizarse analogías:

Bases:

Base 5. Todos los españoles mayores de dieciocho años pueden promover la constitución de entidades asociativas...

Normas de asociaciones políticas:

Art. 6. Tienen derecho a constituir asociaciones de acción política todos los españoles, personas físicas, mayores de dieciocho años...

Respecto de la constitución y acción de la comisión organizativa, las normas añaden multitud de detalles, entre los cuales:

- se ha de componer de un mínimo de 10 personas y un máximo de 25 (art. 7, 1);
- cualquier cambio en la composición de la comisión dará lugar a su disolución (art. 7, 3);
- tienen siete días para presentar copia del acta de constitución a la autoridad del Movimiento (9, 2);
- se exige certificado de antecedentes penales de cada uno de sus miembros (art. 10, e);
- la figura de los tres consejeros supervisores (art. 10, f).

Menciono un último detalle restrictivo. En las bases se le conceden a la comisión organizadora seis meses, prorrogables por otros seis, para constituir la asociación (base 6^a). En las normas se le conceden seis meses, improrrogables.

C) Control de la Secretaría General

El lector, a la vista de lo que antecede, ya tiene la opinión formada de que el control va a ser mayor, más directo. Se ha hablado de la figura de los consejeros-inquisidores, se ha hablado de la amenaza de disolución que emerge explícitamente, como recordatorio disciplinante, en repetidas ocasiones, a lo largo de las

normas (por ejemplo, el convocar una reunión cualquiera sin avisar a la Delegación de Acción Política, art. 29, 3), se ha hablado de la abundancia de declaraciones de fidelidad a los Principios que se exigen por doquier. Yo quiero fijarme ahora en el aspecto orgánico del control más que en la materia controlada.

Señalo que, si se comparan las bases con las normas, se advierte un auténtico trasvase de competencias controladoras desde el Consejo Nacional a la Secretaría General, que actuará a través de la Delegación de Acción Política. Lo cual significa un intento de trasladar las posibilidades de control de un organismo electivo a un organismo jerárquico.

Bases:

Base 3.º Corresponde al Consejo Nacional del Movimiento y a los Consejos Provinciales y Locales del mismo...

a) Fomentar el ejercicio del derecho a la libertad de asociación...

b) Impulsar la vida asociativa, ejerciendo las funciones de promoción y asesoramiento que sean convenientes.

c) Amparar el derecho de todas y cada una de las asociaciones para el cumplimiento de sus fines sin lesión para las demás, sus miembros y la sociedad misma.

d) Velar para que el conjunto de los intereses de la Nación y de sus entidades naturales aparezcan propiciados por las asociaciones del Movimiento...

e) Garantizar, en la vida de las asociaciones, la adecuación de:

1. Sus estatutos y fines con los principios y normas legales vigentes.

2. Su actuación externa con sus fines estatutarios y programáticos.

3. Los derechos reconocidos y proclamados de sus socios, como españoles y como tales socios...

Normas de asociaciones políticas:

Art. 47. Son funciones de la Secretaría General del Movimiento, que ejercerá a través del delegado nacional de Acción Política y Participación, las siguientes:

1. Defender y tutelar las asociaciones de acción política.

6. Asesorar a las asociaciones...

7. Amparar el derecho de todas y cada una de las asociaciones de acción política, sin lesión para las demás, sus miembros y la sociedad.

5. Garantizar, en la vida de las asociaciones..., la adecuación:

a) De sus estatutos y fines a las normas legales vigentes.

b) De su actuación a lo previsto en sus estatutos y programas.

8. Amparar los derechos de los asociados cuando se solicite del delegado la garantía de los mismos.

Una nueva facultad disciplinaria que se atribuye a la Secretaría General en las normas es la de suspensión disciplinaria de las asociaciones. En el Estatuto Orgánico, art. 23, se reconoce a la Secretaría General la facultad de suspender las actividades de las asociaciones **con carácter provisional**, dentro del expediente de disolución de las mismas.

Art. 23. En los supuestos del artículo anterior, la Secretaría General tendrá la facultad de suspender, con carácter provisional, las actividades y funciones de las asociaciones y federaciones de ámbito nacional o regional, hasta tanto resuelva el Consejo Nacional, que lo hará en el plazo máximo de tres meses.

En los mismos casos, la Jefatura Provincial del Movimiento podrá... las asociaciones... de ámbito provincial y local...

La base 36 copia exactamente estas palabras del Estatuto, añadiendo únicamente los trámites del procedimiento de suspensión. Sin embargo, en las normas se admite, además, la suspensión en sí misma considerada, como medida disciplinaria, y se atribuye su administración a la Secretaría General.

Art. 41. El Secretario General del Movimiento podrá suspender las actividades de una asociación de acción política por propia iniciativa, o a propuesta del delegado nacional de Acción Política y Participación, como consecuencia de expediente instruido al efecto, o como medida provisional dentro del expediente de disolución de la misma.

He aquí un nuevo caso en que las normas de asociaciones no siguen al Estatuto del Movimiento.

Son las reuniones el instrumento necesario para el funcionamiento de las asociaciones. No es de extrañar si en línea con todo lo anterior encontramos acentuado el control sobre las reuniones en las normas.

Bases:

Base 30. Una vez inscrita la asociación en el Registro Nacional, gozará del derecho de convocar y reunir en su domicilio social a sus miembros, sin más trámites que comunicarlo con setenta y dos horas de antelación, cuando se trate de sesiones generales, al órgano competente de la Delegación Nacional de Asociaciones, que está facultada para enviar un representante debidamente autorizado a las mismas.

Normas de asociaciones políticas:

Art. 29, 1. Una vez constituida la asociación de acción política, gozará del derecho de convocar y reunir a sus miembros en su domicilio social o en cualquiera de sus locales.

2. Esta convocatoria para celebrar una reunión deberá notificarse el mismo día en que se haga a la Delegación Provincial de Acción Política y Participación, que podrá asistir a ella por medio de un representante que designará al efecto.

3. Las reuniones que se celebren sin cumplimentar el trámite prevenido en el párrafo anterior se considerarán ilícitas y podrán ser causa de disolución de la asociación de acción política que las celebre.

Con la normativa de las bases se daba un paso para acercarse al régimen jurídico de reuniones de las naciones de la Europa Occidental. Con la nueva normativa se mantendrá con todo su vigor, sólo que con un traspaso de competencia, el control riguroso

sobre toda reunión que existe en España desde la Guerra Civil y que luego se confirmó y sistematizó por orden del 20 de julio de 1939.

III. PUNTOS PARA REFLEXIONAR

Reflexiones sin conclusiones, puesto que me encuentro con que el conjunto de información que se ha hecho público sobre el tema no es completo. A poco que uno se atreva, la conclusión se viene a las manos como la fruta madura apenas al tocarla. Pero el atrevimiento, incluso minúsculo, se sale de los límites de la Politología, que son los míos. Reflexiones, por tanto, politológicamente puras, incoloras, inodoras, insípidas, como el agua químicamente pura, y por ello, transparentes.

La anatomía comparada de los dos proyectos reguladores de asociaciones ha puesto en evidencia que el nuevo es más ambicioso en cuanto al objeto y menos aperturista en cuanto al modo. Digamos que es un instrumento más perfecto para un control ideológico desde el Poder sobre las veleidades opinativas de las asociaciones. Aquí está una evidencia. Ahora mi reflexión consiste en contestarme a la pregunta: ¿Este ave no-aperturista (7) que aletea sobre el horizonte español buscando reposo y nido es «rara avis», solitaria, o se acerca en pandilla, anunciando una nueva estación política, como las aves emigrantes anuncian la primavera?

Y no creo difícil dar con la respuesta, porque hay y ha habido proyectos y gestos desde las alturas del Poder en los que se reconoce el mismo aire de familia. Recuérdese el intento fallido de un control absoluto sobre toda pretensión opinativa de los funcionarios a través del Reglamento Disciplinario aprobado por Decreto 2088/1969, de 10 de agosto. Tan allá se quiso llevar el control que se llegó hasta el contrafuero, es decir, a la vulneración de una Ley Fundamental.

Recuérdese el proyecto de Ley Sindical, presentado por el Gobierno, que mantenía la estructura jerárquica paraestatal con posibilidades de controlar por procedimientos disciplinarios la constitución y el funcionamiento de cualquier asociación profesional.

Recuérdese la polvareda en torno al «canon de prensa» y el temor de que se convierta en canon políticamente remunerador, porque premia a los buenos y castiga a los malos. Para decir toda la verdad, recuérdese que el señor Ministro de Información ha prometido que no será así.

(7) Dejo a un lado el término «inmovilista» porque entiendo que, aun siendo en sí mismo claro y adecuado, podría disgustar a alguno y echar a perder la insipidez de mi estudio.

Al poner juntos todos estos recuerdos, tengo la impresión que existe una tendencia política en el equipo ministerial que hoy rige los destinos de España para frenar el proceso aperturista que comenzó tímidamente con la Ley de Prensa. Impresión, digo, y no conclusión. Y, por supuesto, no entro a valorar esa tendencia política. ¿Es buena o mala para el país? Los que la llevan adelante dirán, naturalmente, que es buena, que es la mejor. Y ya no sigo, porque aquí empiezan las opiniones y termina la Politología.

Dejando las opiniones y volviendo a las impresiones, si mi impresión es correcta, se explicarían muy bien dos fenómenos—en el sentido de hechos observados por la Ciencia—que se dan en este nuevo planteamiento asociativo: uno, la incoherencia jurídica, y el otro, el cambio de actitud del Sr. Fernández-Miranda.

En cuanto al primero ya hemos hablado en abundancia. Si los efectos de esa tendencia política—caso de que exista—han llegado hasta la vulneración de las Leyes Fundamentales—me refiero al Reglamento Disciplinario de Funcionarios arriba citado—, no hay por qué extrañarse que un nuevo planteamiento asociativo vulnere la normativa del Movimiento.

En cuanto a lo segundo, me voy a fijar en algunos hechos para demostrarlo, anticipando para quien sea susceptible que cuando digo cambio de actitud sin más, no doy materia de ofensa, porque ya dice el pueblo que «de sabios es rectificar». Supongo, pues, que el Sr. Fernández-Miranda con su anteproyecto de asociaciones de acción política se ha insertado en la actual línea gubernamental. El cambio está precisamente en que antes no figuraba en esa línea.

Y el cambio se realiza a través de una maniobra muy inteligente, muy hábil políticamente, en cuanto se ha ganado gran parte de la opinión pública, como es el replanteamiento a fondo del asociacionismo político. Este replanteamiento lleva consigo una preterición del Estatuto Orgánico del Movimiento, como ya hemos indicado. Preterición no psicológica, sino política. No se puede hablar de preterición psicológica—la ignorancia del que no sabe, sin más—, en primer lugar, porque sería falta de respeto al Sr. Fernández-Miranda en cuanto catedrático de Derecho Político. Pero, además, porque el Sr. Fernández-Miranda fue miembro de la ponencia del Consejo Nacional que estudió y dirigió los debates sobre el Estatuto Orgánico (8). Y cuando el Estatuto Orgánico se sometió a votación, el Sr. Fernández-Miranda votó a su favor en la sesión del Consejo Nacional de 4 de diciembre de 1968: señal de que lo estimaba políticamente procedente. Y respecto a las bases, el Sr. Fernández-Miranda formaba parte de la Sección Segunda del Consejo Nacional que discutió dichas bases. Y no consta ni una vez

(8) La ponencia estaba formada por los siguientes señores consejeros: Fernández-Miranda, Martínez Esteruelas, Marañón Moya, Pedrosa Latas, Ortí Bordás, Utrera Molina, Herrero Tejedor y Taboada García.

el voto en contra del Sr. Fernández-Miranda a lo largo de los debates, y luego tenemos el voto unánime del Consejo Nacional el 3 de julio de 1969: señal de que las estimaba políticamente procedentes. Es más, incluso el problema del nombre de «asociaciones de opinión pública», que el Sr. Fernández Sordo ponderaba como acertadísimo y que el Sr. Fernández-Miranda calificaba en su entrevista a «ABC» como ambiguo y vitando, fue aprobado por la Sección Segunda con el único voto en contra del Sr. Ortí Bordás, que proponía el nombre de «asociaciones políticas».

El Sr. Secretario General estima ahora que todo ese planteamiento, madurado a lo largo de casi un año entre debates y descansos que permitían debates de otro género en la prensa, no es correcto. El nuevo planteamiento se debe hacer, según sus declaraciones a «ABC», desde el concepto de **pluriformismo**. Algunos periódicos comentaron el neologismo como un nuevo concepto arrojado a la arena política. Lo que dé de sí el término es cuestión de conjeturas. Lo cierto es que el término no es nuevo, puesto que ya en los comienzos mismos de los debates sobre el Estatuto Orgánico—hace casi dos años—fue utilizado por el Sr. Fernández-Miranda ante sus compañeros del Consejo, aunque con menos fortuna periodística (9). Así, pues, el Sr. Fernández-Miranda había ya alumbrado la idea del pluriformismo político antes del Estatuto y de las bases. Si luego dio su voto a favor de los mismos, es de suponer que estimaba que allí se recogía lo esencial del pluriformismo.

Estimo que a la luz de esta **preterición política** se puede encontrar un nuevo sentido a la audacia con que el Sr. Secretario General quiere replantear el asociacionismo político. Porque es necesaria una gran audacia y gran seguridad en su habilidad política para aventurarse a presentar un nuevo proyecto a la misma Sección Segunda del Consejo Nacional que discutió el Estatuto y las bases. El Sr. Fernández-Miranda está seguro de que su proyecto no va a naufragar: llegará a puerto, aunque con ciertas componendas. Con qué recursos timoneros lo va a conducir durante los debates lo veremos en un futuro próximo, o quizá lo esté viendo el lector cuando estas páginas lleguen a sus manos. No insisto sobre el tema porque, una vez más, estamos a las puertas del reino de las conjeturas.

Ni conjeturas ni opiniones, porque son asuntos extraños a mi quehacer; pero sí una última puntada de adorno que complete el hilván de estas páginas. Algo más que adorno, porque será una puntada ética. No juzgo el nuevo planteamiento asociativo, porque éste sería un juicio político. Me interesa terminar con un toque de

(9) «YA» (13-XI-68) cuenta una simpática anécdota, con la que se inaugura la vida del término. Parece que las condiciones acústicas no son buenas en algunas salas del Consejo, y el señor Muñoz Alonso, al oír el neologismo, por defecto de audición o por sobra de ingenio, exclamó: «¿Qué ha dicho?, ¿cloriformismo político?»

atención sobre las exigencias éticas ineludibles para un cristiano y para ello me valgo de palabras del Sr. Fraga ante el Consejo Nacional el 15 de diciembre pasado. Ellas contraponen en su brevedad la solución política y una grave exigencia ética.

Los muchos hombres del Movimiento que creemos que el proceso de desarrollo político y de apertura deben continuar a todo trance, nos encontramos ante una grave crisis de conciencia...

... tenemos que dejar constancia de que podemos habernos engañado, pero desde luego no hemos intentado engañar a nadie.