

DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHO DE ASOCIACIÓN

Luís Barreiro Carballal

Profesor asociado de Derecho Constitucional. Universidade da Coruña.

RESUMEN:

La actual regulación del derecho de asociación en España, la Ley Orgánica 1/2002, establece la obligatoriedad de que todas las organizaciones que se acojan a esta forma jurídica se doten de una estructura interna democrática. Dicha exigencia no parecía ser la opción mayoritaria dentro de la mejor doctrina por considerarse que el ámbito del asociacionismo es el de la libertad y el de los partidos el de la democracia. Esta extensión de la normativa aplicada a partidos políticos y sindicatos a todo tipo de ente asociativo no ha estado exenta de polémica, resulta de suma dificultad que cierto tipo de organizaciones, por ejemplo las de la Iglesia Católica, mantengan un funcionamiento exclusivamente basado en la democracia cuando constitutivamente son organizaciones jerárquicas.

Palabras clave: Association – Democracy – Assembly – Freedom – *Catholic Church.*

ABSTRACT:

The current regulation of the right of association in Spain, the Organic Law 1/2002, establishes the obligatory nature of which all the organizations that they receive to this juridical form are provided with an internal democratic structure. The above mentioned exigency was not seeming to be the majority option inside the best doctrine for be thinking that the area of the associations is that of the freedom and that of the parties that of the democracy. This extension of the regulation applied to political parties and unions to all kinds of associative entity has not been exempt from polemic, ensues from supreme difficulty that certain type of organizations, for example those of the Catholic Church, support a functioning exclusively based on the democracy when for constitution are hierarchic organizations.

Keywords: Globalisation – Italian labor relations – European Union Labor Law.

Democracia interna y derecho de asociación

I – DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHO DE ASOCIACIÓN

Se argumenta que en el caso de los partidos la relevancia de su funcionamiento democrático viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, “de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que *hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos* o que éstos son *órganos casi públicos*, o conceptos similares. También se encuentran opiniones análogas en amplios sectores de la doctrina. De acuerdo con esta corriente de ideas hay que interpretar el hecho de que el artículo 6º imponga a los partidos la condición, que no se impone a las asociaciones en general, de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos. Igual requisito se establece para otras asociaciones de relevancia constitucional como los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales”¹.

No obstante esta argumentación carece de la solidez que pudo poseer en un pasado, dada la actual configuración de nuestro sistema, en plena *crisis* del Estado de bienestar, hoy en día algunas asociaciones, habitualmente vinculadas al calificativo de ONGs, ocupan un lugar principalísimo en cuanto al correcto funcionamiento de nuestros mecanismos de protección social. El papel jugado hoy por las organizaciones del Tercer Sector impide atribuir a su menor relevancia el figurar, hasta la actualidad, excluidas de la obligatoriedad de un funcionamiento interno democrático, puesto que pocas entidades representan un interés público mayor que Cruz Roja Española o Cáritas. La mayor o menor repercusión de las actividades asociativas no debería determinar una regulación de máximos o de mínimos. Tendrán que ser otros los argumentos que avalen dicho tratamiento diferenciado. Conclusiones parecidas se deducen de otro argumento formulado en las alegaciones para justificar un régimen jurídico peculiar de los partidos políticos; el que éstos, por razón de la función pública que tienen en las modernas democracias, gozan legalmente de determinados «privilegios» que han de tener como lógica contrapartida determinadas «limitaciones» no aplicables a las asociaciones en general.

La Ley vasca 3/1988, de 12 de febrero, de asociaciones hizo extensiva esta exigencia sobre la organización y el funcionamiento democrático a todas las asociaciones incluidas en su ámbito de aplicación². El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional este punto de la ley por considerar en su sentencia 173/1998³ que sólo mediante ley orgánica podría en su caso adoptarse una disposición de este tipo. El alto Tribunal,

1 Sentencia TC 3/1981, de 2 de febrero. Fundamento jurídico núm. 1.

2 Artículo 2.4. La organización y funcionamiento de las Asociaciones será democrático.

Artículo 12. Organización y funcionamiento internos.

1. De acuerdo con el artículo 2.4 y sin perjuicio de su capacidad de autoorganización, en todas las Asociaciones existirán los siguientes órganos:

- a) Una asamblea general de socios, cualquiera que sea su denominación, que se reunirá al menos una vez al año.
- b) Un órgano colegiado o Junta Directiva a cuyo cargo correrá la gestión ordinaria de la Asociación, de acuerdo con las directrices de la Asamblea y bajo su control. Los miembros de este órgano serán elegidos por aquélla de conformidad con sus Estatutos.

3 Fundamento jurídico decimotercero.

sin embargo, no sostiene que el legislador orgánico pueda hacerlo sin infringir la Constitución; al contrario, plantea expresamente una interrogante en torno a este punto respecto a si una eventual generalización a todas las asociaciones de un requisito que la Constitución impone solamente a ciertas modalidades asociativas respeta o no “el contenido esencial del derecho de asociación en su vertiente de libertad de organización y funcionamiento interno sin interferencias de los poderes públicos”.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación se plantea una defensa incondicional de las estructuras democráticas dentro del mundo asociativo, fundándose para ello en el Dictamen de 28 de enero de 1998 del Comité Económico y Social de la Unión Europea que recuerda la importancia que tienen las asociaciones para la conservación de la democracia: “las asociaciones permiten a los individuos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas útiles, encontrar su puesto en la sociedad, hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios. Al organizarse, los ciudadanos se dotan de medios más eficaces para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a quienes toman las decisiones políticas. Fortalecer las estructuras democráticas en la sociedad, revierte en el fortalecimiento de todas las instituciones democráticas y contribuye a la preservación de la diversidad cultural”.

Dicha exposición de motivos recuerda que la Ley, al establecer el régimen jurídico común de las asociaciones tomando como criterios fundamentales su estructura democrática y su ausencia de fines lucrativos, pretende garantizar la participación de las personas en éstas, y la participación misma de las asociaciones en la vida social y política. Los principios invocados por el legislador son el *espíritu* de libertad y pluralismo, y reconociendo la importancia de las funciones que cumplen como agentes sociales de cambio y transformación social, el principio de subsidiariedad.

La Ley de asociaciones de 2002, en su artículo 11.3 establece que “La Asamblea General es el órgano supremo de gobierno de la asociación, integrado por los asociados, que adopta sus acuerdos por el principio mayoritario o de democracia interna y deberá reunirse, al menos, una vez al año”. Con esta disposición parece que viene a cerrarse la ambivalencia de la normativa autonómica en cuanto a este requisito de democracia interna respecto a las organizaciones de voluntariado. Veremos como no es así. El artículo cinco, objeto del debate, proclama que “La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, cláusulas obligacionales y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación”. Esta nueva exigencia ha resultado el aspecto más problemático de la actual normativa, siendo cuestionada incluso su constitucionalidad por la limitación que se introduce a la potestad autoorganizatoria de las asociaciones, limitación no establecida por la Carta Magna al común de las entidades, solo a aquellas que detentan una especial posición constitucional, tal y como ha recordado la STC 56/1995, de 6 de marzo, que relaciona esta limitación al derecho de autoorganización con la garantía del respeto al derecho de los propios afiliados a la participación en la organización y funcionamiento de la asociación de la que forman parte⁴.

El Tribunal Constitucional ha resuelto que “el derecho de asociación referido a los partidos políticos añade una cuarta dimensión al contenido genérico del derecho de asociación: a la libertad de creación de partidos políticos, al derecho a no afiliarse a ninguno de ellos y a la libre autoorganización de los mismos, se añaden los derechos de participación democrática interna de los afiliados”⁵. A raíz de la aprobación de la ley

4 Fundamento jurídico núm. 3.

5 STC 56/1995, de 6 de marzo. Fundamento jurídico num. 3, letra c.

orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, podemos interpretar que esta doctrina se amplía por analogía a toda realidad asociativa, independientemente de su relevancia o ámbito de actuación. Solución bien distinta ha sido la adoptada por la jurisprudencia constitucional alemana: “Consecuencia de ello es que se rechace que el Estado pueda imponer un determinado modelo de organización interna, aunque sea democrático: la libertad de organización implica el derecho de configurar autónomamente la vida asociativa y, así, no se puede legítimamente imponer a las asociaciones un determinado modelo de organización aunque sea democrático; una norma que estableciera que todas las asociaciones deben organizarse democráticamente sería inconstitucional”⁶. Opinión similar es la mayoritaria en la doctrina italiana. La regla democrática que la República se ha otorgado no puede imponerse en el seno de todo ordenamiento societario puesto que la participación social tiene un carácter voluntario, nunca coactivo⁷.

No obstante existe una corriente doctrinal relevante que rechaza este planteamiento al mantener que todo grupo social se ve vinculado por el principio de democracia y que sólo los grupos antisociales, como los delictivos, eluden tal máxima⁸. Igualmente es posible encontrar pronunciamientos jurisprudenciales aislados favorables a la extensión del principio democrático a todo tipo de asociaciones, así la STS (1ª) de 24 de marzo de 1992 sostiene que “se hace sumamente necesario que las actividades asociativas se desenvuelvan dentro de un marco de mutua aceptación de las discrepancias sociales respecto del mejor cumplimiento de sus fines y con posibilidades reales de acceso de todos sus miembros por mecanismos democráticos a los cargos de gobierno”⁹.

El derecho de asociación proclamado por el artículo 22 de la Constitución está sujeto por la ley orgánica a exigencias tan fundamentales como la democracia interna, la transparencia contable o una rendición de cuentas del Gobierno al Parlamento sobre las subvenciones que se facilite a las organizaciones sujetas a la nueva ley. El proyecto original de la norma aprobada en comisión el 25 de octubre del 2001 liberaba de esas ataduras -porque *se regirán por su legislación específica*, dice- de forma genérica “a los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios, así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales”. La exclusión de las asociaciones creadas por la Iglesia católica de los requisitos exigidos en el texto aprobado en la Comisión Constitucional del Congreso a propuesta del PP y con el apoyo de CiU y del PNV, sorprendió a los comisionados porque el proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes no preveía dejar fuera de las exigencias de la nueva ley a las asociaciones católicas con personalidad jurídica civil, sino sólo a las iglesias, confesiones religiosas y comunidades religiosas¹⁰.

6 VON MÜNCH I. y KUNING P., *Grundgesetzkommentar*, 4. Aufl., (Beck, Munich, 1992). Pág. 588.

7 ROSSI, E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, (CEDAM, Padova, 1989). Pág. 192.

8 PERLINGIERI, P., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, (Jovene, Napoli, 1972). Págs. 63-64.

9 Fundamento jurídico núm. 5.

10 Sobre la necesaria identificación entre democracia como forma de organización social e Iglesia como estructura social en esta época histórica cabe recordar lo escrito en *Cuadernos para el Diálogo* por Joaquín Ruiz-Giménez en fecha tan temprana como 1964, curiosamente el año de publicación de la ley de asociaciones franquista, tras la publicación de la encíclica *Pacem in terris*: “al nivel del tiempo en que estamos, la convivencia pública ha de organizarse de tal suerte que no se coarte, sino que se fomente la libre actividad de todos los ciudadanos en el servicio a la comunidad. Defender otro tipo de estructuras podrá hacerse en nombre de Maquiavelo, de Nietzsche, de Carlos Marx o de circunstancias excepcionales, pero no se podrá hacer en nombre de la Iglesia de Cristo”. RUIZ-GIMÉNEZ, J., *El camino hacia la democracia*, tomo I, escritos en Cuadernos para el Diálogo, 1963-1976, (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985). Pág. 33.

Las organizaciones de la Iglesia católica con personalidad jurídica excluidas del ámbito de aplicación de esta ley son aquellas asociaciones civiles que estatutariamente dependen de la Conferencia Episcopal. En los debates parlamentarios se recordó la importancia de tales entidades dentro del panorama del Tercer Sector que hasta el momento se venían rigiendo por la derogada ley de asociaciones de 1964, entre otras asociaciones se citó a manos Unidas o a Cáritas¹¹. Igualmente se cuestionó con acritud el hecho de que se propusiera la exclusión del ámbito de aplicación de la ley de las organizaciones de la iglesia católica y no de las demás confesiones presentes en España, como la evangélica, la musulmana o la judía, si bien el debate se centró en el papel a desempeñar por las asociaciones surgidas en el seno de la iglesia católica¹².

Con posterioridad el proyecto de ley resultó modificado en este punto por enmienda en el Senado, ampliando la exclusión de la aplicabilidad de la ley, mediante la necesaria abstracción y generalidad, a las demás confesiones y comunidades religiosas, respetando el lógico estatus de paridad e igualdad propio de un Estado aconfesional:

Artículo 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”.

Dentro del conjunto de asociaciones de la Iglesia Católica, hay que distinguir, al menos, entre las asociaciones que tienen fines exclusivamente religiosos y las asociaciones que, aun cuando tengan su origen en la Iglesia, no tienen fines exclusivamente religiosos, sino de otra naturaleza, de carácter asistencial o semejante, razón por la cual no hay lugar a establecer el mismo régimen para unas y otras. Mientras que para las primeras es procedente que se aplique el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979 y, por tanto, que se rijan por sus propias normas específicas, inscribiéndose en el Registro de Entidades Religiosas, para las que tienen una finalidad distinta de la exclusivamente religiosa, lo que procedería es que se rigiesen por la legislación general de asociaciones, y ello porque, de no ser así, se discriminaría entre esas asociaciones de la Iglesia católica y las que puedan constituir otras confesiones religiosas o en general cualquier comunidad ideológica¹³.

11 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 27 de Septiembre de 2001, Núm. 108. Pág. 11.279.

12 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 22 de Noviembre de 2001, Núm. 122 Pág. 6.175. El portavoz socialista en la Comisión Constitucional, Diego LÓPEZ GARRIDO, no compartió las razones esgrimidas por el gobierno para esta exclusión, sino que contestó lo que considera una modificación “de extraordinaria gravedad”: “El que las asociaciones civiles de la Iglesia católica no estén sometidas a la Ley de Asociaciones origina una doble discriminación: frente a asociaciones laicas, que sí están sometidas y que compiten con las de la Iglesia católica para repartirse las ayudas públicas, y frente a otras congregaciones religiosas no católicas, cuyas asociaciones sí tendrán que someterse a la Ley de Asociaciones”. En su opinión la pretensión del PP no sólo va contra al principio de igualdad, sino también es contraria a los acuerdos de 1979 entre la Santa Sede y España, que obliga a las asociaciones civiles de la Iglesia a sujetarse al ordenamiento del Estado mediante la inscripción en el correspondiente registro: “Sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado”, ordena el artículo 1.4 del *Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos*, de 1979, para las organizaciones civiles de la Iglesia católica, sometidas, también, como todas las demás, a la ley de asociaciones franquista de 1964. La reforma impulsada por el Partido Popular, con el apoyo de los democristianos catalanes y vascos, aparece, desde esta óptica, como un paso atrás y justificó que el portavoz socialista apelara al fantasma del “concordato nacionalcatólico de 1953”.

13 GONZÁLEZ PÉREZ, J. y FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de asociación, Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, (Civitas, Madrid, 2002). Pág. 52.

En definitiva, las instituciones excluidas son aquellas que acoge el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado Español y la Santa Sede de 1979: la Conferencia Episcopal Española, las entidades territoriales que forman parte de su institución jerárquica y los institutos de vida consagrada (órdenes, congregaciones e institutos seculares) que tuvieren reconocida su personalidad jurídico-civil en el momento de entrada en vigor del Acuerdo¹⁴. Es necesario acudir para el supuesto de las demás confesiones religiosas con reconocimiento oficial, a la leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, mediante las que se aprobaron, respectivamente, los Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas y la Comisión Islámica de España.

La exigencia de funcionamiento y estructura internos en las organizaciones plantea otras dificultades como es la cuestión de si existe la obligación de reconocimiento y respeto de corrientes disidentes dentro de la propia organización¹⁵. La Sección Decimocuarta de la Audiencia de Madrid, en su sentencia de 22 de febrero del presente año 2002 declara que “la facultad de autorregulación como asociación privada [...] no es absoluta” sino que está condicionada por exigencias constitucionales tales como el funcionamiento democrático, la transparencia, el respeto a la libertad de expresión y un “especial cuidado en la concepción a los procedimientos y causas de expulsión de los socios, como máxima expresión del sistema sancionador”. El Tribunal continúa declarando que “el derecho a la discrepancia es esencial para la formación del criterio humano, y esa discrepancia consustancial al derecho a la libertad de expresión no puede ser censurada previamente, y menos con normas ambiguas e indefinidas”. Dicha sentencia es especialmente relevante por estar dirigida a una asociación que en su día estuvo tipificada como secreta e ilegal: la Gran Logia Masónica de España, obligada a readmitir a dos miembros expulsados de la organización por causa de las declaraciones hechas por los mismos a los medios de comunicación.

Como requisitos mínimos para reconocer a una entidad como “democrática” cabría señalar el que las decisiones fundamentales en la vida asociativa (aprobación de presupuestos, elección de directivos o reforma de estatutos) sean realizadas en una asamblea general formada por todos los socios o por delegados elegidos por estos. Resulta espinoso ir más allá, no cabe exigir “más democracia” a una entidad no lucrativa que a un partido y el Tribunal Constitucional ya ha reconocido las dificultades para perfilar los límites del “principio democrático”.

La constitucionalidad o no de tales exigencias podría radicar en la aplicación que el legislador realice de la citada norma. Son diversas las posibilidades de organización interna que cabría calificar de democráticas sin necesidad de imponer un modelo asambleario permanente: cabe la delegación, el funcionamiento en comisiones, el establecimiento de ciertos requisitos para que el socio tenga derecho de sufragio activo o pasivo (por ejemplo, una antigüedad razonable en la asociación, o estar al día en el pago de sus cuotas), etc. La restricción legal establecida será legítima si no se aplica con tal celo que coarte los numerosos modelos organizativos que, siendo compatibles con la democracia, establezcan mecanismos que faciliten una gestión correcta y la necesaria agilidad a la hora de responder a las necesidades sociales que la entidad está llamada a paliar.

Es posible, no obstante, debatir si todos estos requisitos no imponen a las asociaciones un esquema predeterminado que cuestiona el legítimo margen de libertad de asociarse como los miembros de la entidad juzguen oportuno. ¿Por qué va a tener que

14 Artículo 1 del citado Acuerdo.

15 LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político, Volumen IV. Constitución de 1978 y transformación político-social española*, (Tecnos, Madrid, 1984). Pág. 537.

haber una asamblea general y una junta directiva en una entidad que cuente con una docena de integrantes? Aparte de que en una asociación de varios miles de miembros no podrá nunca celebrarse tal asamblea, en una comunidad ideológica los órganos directivos pueden estar configurados jerárquicamente (caso de la Iglesia católica) y hasta por herencia (piénsese en las monarquías) o por presunta reencarnación detectada por ciertos sacerdotes (budismo lamaísta) etc. Sin entrar en consideraciones sobre lo recomendable o no de tales modelos de organización es evidente su licitud. No se ve por qué los españoles no pueden lícitamente asociarse, si no es por un credo religioso, en sociedades con estructuras así o cualesquiera otras que se les antojen. En efecto: el artículo 6.1 de la Ley de libertad religiosa del 24-07-1980 estipula que todas las comunidades religiosas inscritas (pero no las ideológicas, a pesar de que ampara por igual a unas y a otras el artículo 16.1 de la Constitución) tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias formas de organización, régimen interno y régimen de su personal. El artículo 6.2 de la misma ley autoriza a las comunidades religiosas a crear, para la realización de sus fines, asociaciones con arreglo a disposiciones del ordenamiento jurídico general, por lo que una asociación así es libre en su organización (democrática, aristocrática o monocrática) como no lo son el común de las asociaciones.

La doctrina se ha mostrado abiertamente crítica a la posible extensión de la exigencia de democracia interna a todo tipo de entidad asociativa: “cualquier limitación a esa libertad de las asociaciones para organizarse y funcionar del modo que más se ajuste a sus intereses supone una vulneración del derecho fundamental de asociación que resulta, en línea de principio, inconstitucional”¹⁶. Dado que la norma objeto de estudio, la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, se limita a sancionar un principio que admite un amplio margen de discrecionalidad, cabe entender que la aplicación del precepto que establece la democracia forzada en las asociaciones puede aplicarse sin cercenar la potestad auto-organizativa de las entidades no lucrativas.

SALVADOR CODERCH defiende que el ámbito de lo público se rige por la democracia y el de lo privado, por la libertad y dado que se trata de principios sólo parecidos, no siempre han de coincidir. A las asociaciones se le debe exigir que sean libres (por ejemplo que no exista obligatoriedad en el hecho de asociarse, así como libertad en abandonar la asociación) pero pretender que absolutamente todas se articulen de forma democrática es, en opinión del citado autor, un dislate, “pues la pretensión de totalidad pervierte el sentido de la democracia, que no es sólo gobierno de la mayoría, sino también respeto a las minorías y, a la postre, a la libertad individual de los ciudadanos, comprendida naturalmente la de asociarse y organizarse a su gusto, pero no al de la mayoría”¹⁷.

La postura de ARAGÓN es la de que sí puede trasladarse este principio democrático al ámbito de las asociaciones privadas, pero exclusivamente en su dimensión “estructural” (no en la “material”), ello se traduce en la posible exigencia de una organización y unos principios democráticos a determinadas entidades que, si bien, no son públicas han alcanzado una posición de especial relevancia social o política¹⁸.

Esta exigencia de un modelo específico de organización por parte del Estado parece necesaria para las formaciones que ostentan, siguiendo la terminología de

16 VV.AA., MARÍN LÓPEZ, J. J., *Comentario al artículo 20*, en BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, R. y SALAS HERNÁNDEZ, J. *Comentarios a la Ley para la defensa de los consumidores y usuarios*, (Civitas, Madrid, 1992). Pág. 542.

17 SALVADOR CODERCH, P., VON MÜNCH I. y FERRER I RIBA, J., *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, (Civitas, Madrid, 1997). Pág. 15-16.

18 ARAGÓN, M., *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989. Págs. 112-113.

TEUBNER, la “representación de intereses sociales ante las instancias estatales” y que disponen, en la realización de esa función, de un “estatuto legal exclusivo”¹⁹. Pero las asociaciones que no ostentan dicha condición no deben ser objeto de la imposición de requisitos de funcionamiento o de estructura desde las Administraciones públicas, respetándose su autonomía organizativa plasmada en su derecho estatutario, siempre y cuando sea conforme con los principios constitucionales y el resto del ordenamiento. El Tribunal Constitucional ha reconocido, en este sentido, que el poder de autoorganización garantiza que la relación jurídica asociativa pueda desenvolverse libremente sin interferencias judiciales, de conformidad con lo recogido por los estatutos²⁰.

En definitiva, en el panorama doctrinal y jurisprudencial español no parecía vaticinarse el giro hacia la imposición de un modelo democrático de organización en el interior de todas las asociaciones. En fecha no tan lejana como 1997, BILBAO UBILLOS proclamaba: “En consonancia con este principio de libertad, que excluye cualquier tipo de tutela administrativa, la fuente primaria de regulación de la actividad asociativa son las normas acordadas por los socios [...] Se reconoce, pues, junto a la libertad para asociarse con cualquier finalidad no prohibida penalmente, la libertad para dotarse de la organización interna que se estime más apropiada²¹. [...] La intervención de los poderes públicos tanto en la vida interna de las asociaciones como en sus fines y actividades ha de ser, en líneas generales, mínima. Pero no todas las organizaciones de base asociativa tienen la misma relevancia pública. Es lógico, pues, que existan importantes diferencias en su regulación. No se pueden medir por el mismo rasero todos los fenómenos asociativos. Si la realidad asociativa es heterogénea, el tratamiento jurídico no puede ser uniforme”²².

En el extremo de estas posturas se encontraría DOEHRING, que identifica la democratización de las instituciones privadas dirigida desde el Estado con la aniquilación de la libertad individual: “La democratización coactiva en el ámbito de la configuración social, impuesta por el Estado, transporta de modo inaceptable a la esfera de la libertad del ciudadano un modelo que es inexcusable en la configuración de la voluntad política dentro de ese Estado”²³.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, en contradicción con la posición mayoritaria, defiende que es “obligado admitir que el ejercicio del derecho de asociación debe ser congruente, también, con la definición constitucional del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) y con el mandato dirigido a todos los poderes públicos para que faciliten la participación en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE)”²⁴. Y, en su opinión, todo ello no parece suficiente para una limitación de tal grado que constituya un modelo de organización forzado por los poderes públicos, precisamente en un campo definido, fundamentalmente, por la libertad.

A nuestro juicio, la exigencia de una organización democrática no puede imponerse a todas las asociaciones sin distinción, con independencia de cuál sea su relevan-

19 TEUBNER, G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände*, (Mohr, Tübingen, 1978). Pág. 182.

20 STC 218/1988.

21 BILBAO UBILLOS, J. M., *Libertad de asociación y derechos de los socios*, (Universidad de Valladolid, Valladolid, 1.997). Pág. 10.

22 *Ibidem*. Pág. 12.

23 VV.AA., DOEHRING, K., *Comentario al artículo 22*, en ALZAGA VILLAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española*, (Edersa, Madrid, 1984).Tomo II. Págs. 622-623.

24 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *El derecho de asociación*, (Tecnos, Madrid, 1996). Pág. 212.

cia o interés público. Como sostiene la doctrina que consideramos más atendible, las reglas y valores democráticos (principio mayoritario, sufragio universal, renovación periódica de dirigentes, derechos de las minorías, participación y control de los órganos de dirección) constituyen un principio político de ordenación propio del Estado -como estructura de poder- que no pueden trasladarse, sin más, a todas las actividades y organizaciones sociales cualquiera que sea su fin²⁵. En última instancia, esa exigencia de democracia interna indiscriminada sería en sí misma, paradójicamente, contraria a los valores que integran el concepto de pluralismo, al aniquilar de raíz la libertad individual singularmente considerada para que los ciudadanos se asocien según sus propios criterios y no, necesariamente, de acuerdo con los de la mayoría²⁶.

No obstante, es evidente la necesidad de límites en cuanto a los modelos organizativos del asociacionismo no lucrativo. La autonomía asociativa no puede ser extendida al extremo de permitir que sea contraria a la función propia de las asociaciones, es decir, al desarrollo de la personalidad humana, y que la exigencia del método democrático, en conformidad con la naturaleza intrínseca de la relación asociativa y al principio de la libertad democrática en que se inspira el sistema, no incide, en cuanto a método para la formación de la voluntad social, sobre el contenido de tal voluntad, al contrario tiende a ajustarla, lo máximo posible, a la voluntad de los socios²⁷.

Un aspecto fundamental y que no puede ser obviado, aunque una parte de las organizaciones no lucrativas parece ignorar, es que deben fomentar la participación democrática de sus socios y voluntarios en el diseño de los fines y de los medios. Resulta curioso que las organizaciones, que en teoría son una expresión de participación, reduzcan a sus miembros, en muchos casos, a un mero papel instrumental: realizar las acciones que se le ordenen, pero sin poder decidir sobre el funcionamiento, o pagar una cuota sin poder opinar sobre los objetivos de la organización. Se evidencia que un porcentaje considerable de organizaciones realizan magníficas campañas para captar socios pero éstos nunca tendrán la más mínima posibilidad de expresar su opinión sobre las acciones de la organización. ¿Cómo es posible que los integrantes de una asociación que intentan promover la participación, no puedan participar dentro de su propia asociación? Se debe promover la intervención de los miembros dentro de las asociaciones en la toma de decisiones, en la evaluación de programas y en la elección de los dirigentes de la organización, creando canales formales e informales de participación. Las sociedades complejas requieren el método democrático para traducir y articular el pluralismo, aumentado a la par, el número y la calidad de los reguladores y la capacidad de prevención y superación de las disfunciones perturbadoras²⁸. Sólo en una organización participativa lograremos que los voluntarios se sientan parte de esta²⁹.

Pese a ello, no creemos que la exigencia de un determinado sistema de organización democrático sea lo idóneo para regular al Tercer Sector, parece una ingerencia

25 Véase al respecto, por todos, BILBAO UBILLOS, J. M., *Op. cit.* Pág. 12 y ss.

26 Vid. SALVADOR CODERCH, P., VON MÜNCH, I. y FERRER I RIBA, J., *Op. cit.* Pág. 14-16.

27 TOSATO, E., *Persona, Società intermedie e Stato*, (Giuffrè, Milano, 1989). Pág. 254.

28 GARCÍA Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, (Alianza Editorial, Madrid, 1985). Págs. 49-51.

29 Un reciente estudio de la Fundación lealtad (*Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG*) revela que un 30% de las ONG no tiene plena transparencia económica y de gestión. Alguna de las entidades con mayor presencia pública, como Anesvad, incumple los niveles mínimos de veracidad informativa, pluralidad en la financiación, control en la utilización de fondos, presentación de las cuentas anuales y cumplimiento de las obligaciones fiscales. Además, pese a autodenominarse ONG no promociona el voluntariado. ¿Cabe mayor ruptura con los principios que se han presentado como definitorios del Tercer Sector? *El País*, 21 de enero de 2003. Pág. 26.

excesiva por parte del poder público³⁰. No obstante, la mejor forma de evitar la intervención de las Administraciones en el funcionamiento interno de las asociaciones es fomentar la participación social de la forma más eficaz posible. Hablamos de eficacia porque la democracia directa resulta de imposible aplicación en organizaciones con decenas de miles de asociados, siendo necesario modelos de participación basados en la democracia representativa. En este sentido, un factor que hay que tener en cuenta es el de las dimensiones de la asociación así como su complejidad estructural. “Cuanto más formalizada y burocratizada es una organización, menos útil es la democracia interna para proteger las expectativas del socio individual y, consiguientemente, menos legitimidad se extrae de ella”³¹. Además, como recuerda LIPOVETSKY, “asociacionismo no significa acción: en Francia se considera que, una de cada dos veces el miembro de una asociación es un simple adherido, una de cada tres se trata de un participante activo que no ejerce responsabilidad, y una vez de cada seis de un responsable”³².

OFFE defiende, siguiendo las tesis de TEUBNER³³, que “el desarrollo de *todas* las asociaciones de intereses se caracteriza por un proceso de burocratización interno: la representación eficaz de los intereses exige la coordinación y la centralización supra-local de un gran número de miembros por medio de un equipo administrativo formado por personas a tiempo completo. Exige, asimismo, un aparato de expertos, una diferenciación y división en secciones del complejo conjunto de los intereses a representar y, finalmente, una práctica organizativa que permita sacar partido de las oportunidades que surgen en la pugna con los intereses contrarios, para lo que ha de disponer de márgenes relativamente amplios de negociación y mantenerse a una cierta distancia de los intereses empíricos momentáneos de los distintos miembros”³⁴. Parece, en opinión de Offe, que las observaciones de MICHELS a propósito de la ley de hierro de la oligarquía³⁵ a la que acaba sometiendo el funcionamiento de todas las organizaciones aun el de las de un carácter democrático más acusado, son aplicables por completo al caso de las organizaciones voluntarias no lucrativas.

30 Entre las numerosas afirmaciones en este sentido cabe citar el número 23 de la Encíclica de Juan XXIII *Pacem in Terris*: “De la sociabilidad natural de los hombres derivan el derecho de reunión y el derecho de asociación, como también el derecho de dar a las asociaciones la estructura que se juzgue conveniente para obtener sus objetivos y el derecho de libre movimiento dentro de ellas, bajo la propia iniciativa y responsabilidad para el logro de estos objetivos”.

31 SALVADOR CODERCH, P., VON MÜNCH, I. y FERRER I RIBA, J., *Op. cit.* Pág. 166.

32 LIPOVETSKY, G., *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos postdemocráticos*, (Anagrama, Barcelona, 1994). Pág. 141.

33 TEUBNER, G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände*, (Mohr, Tübingen, 1978). Cit. OFFE, C., *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, (Sistema, Madrid, 1988). Pág. 114.

34 OFFE, Claus, *Ibidem*. Págs. 114-115.

35 MICHELS, R., , (Ammorrotu, Buenos Aires, 1970).