

(STC 5/1996, FJ. 6º). El artículo 22 de la Constitución es, por tanto, norma común de toda manifestación asociativa y por ello mismo contiene también el régimen jurídico básico de toda asociación y, en cuanto tal, supone el límite que necesariamente deberán respetar las leyes que regulen los distintos tipos asociativos. De modo que se constituye, como significara nuestra mejor doctrina, en «lo que podríamos llamar el derecho común a nivel constitucional de todas las asociaciones (...)»⁸.

Sentadas dichas consideraciones, hemos de trasladar nuestras miras a significar la amplia autonomía de libre desenvolvimiento que comporta la libertad asociativa. Hasta el punto que desde esta perspectiva señala GÓMEZ que el derecho de asociación «no se refiere a contenidos materiales sino que es, ante todo, garantía de organización»⁹. Sin embargo, es cierto que se ha afirmado por la propia STC 67/1985 que «El artículo 22 CE contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género -la asociación- dentro del que caben modalidades específicas» (FJ. 3º C). Por ello es perfectamente plausible que existan asociaciones cuya específicas finalidades permitan, sin ser excluidas de los márgenes del derecho de asociación, una especial configuración por el legislador que las separe de la regulación general. Ahora bien, la libertad configuradora no puede ser absoluta pues como establece la STC 5/1996, de 16 de enero, «el legislador, en el desarrollo legislativo de este derecho, pueda establecer ciertas condiciones y requisitos de ejercicio en relación con determinadas modalidades asociativas, o en atención a la distinta naturaleza de sus fines, siempre que los mismos no afecten al contenido esencial de este derecho fundamental» (FJ. 6º).

En tal sentido, procede recordar aquí la doctrina material que estableciera la STC 218/1988, de 22 de noviembre, que vino a afirmar que se garantiza a las asociaciones autonomía organizativa que resulta inmune a cualquier injerencia, pública o privada, pues debe respetarse el contenido esencial de tal derecho: «el derecho de asociación, reconocido en el art. 22 de la Constitución, comprende no sólo el derecho a asociarse, sino también el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (art. 53.1). (...) todos los poderes públicos, deben respetar el derecho fundamental de asociación y, en consecuencia, deben respetar el derecho de autoorganización de las asociaciones que, como antes se ha dicho, forma parte del derecho de asociación»¹⁰ (FJ. 1º).

Planteados en estos términos la cuestión del derecho de las asociaciones a la autonomía organizativa interna, hemos de llamar la atención de que a ello no empece que el legislador pueda limitar el derecho de autoorganización mediante la exigencia de formas organizativas que garanticen la democracia interna en la asociación. Es más, dicha limitación es expresamente impuesta por la

⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Comentario al artículo 22», en Garrido Falla, F. (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 428.

⁹ GÓMEZ MONTORO, A. J., *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pág. 65.

¹⁰ Vid. en el mismo sentido las SSTC 56/1995 de 6 marzo; 96/1994 de 21 marzo; 173/1998, de 23 de julio; 104/1999 de 14 junio; 133/2006 de 27 abril.

dicho sea con el mayor de los respetos, el juzgador olvide que la extensión de este argumento deba finalizar en la reveladora constatación de que a pesar de la extraordinaria relevancia social de estas concretas asociaciones y de la importancia de las funciones públicas ejercidas por las mismas -piénsese si no, verbigracia, en el caso de los partidos políticos¹⁶- en ningún momento se ha producido intervención administrativa alguna de sus procesos electorales internos, como sí ocurre y de forma muy decisiva además en el caso de las Federaciones Españolas.

Tampoco nos convence el razonamiento de los pronunciamientos que en la cuestión que nos ocupa volviera a reiterar el Tribunal Supremo respecto de que las Federaciones Deportivas Españolas quedan fuera del ámbito de la Ley Orgánica 1/2002, en cuanto que la misma expresamente deja a salvo de su régimen aplicativo aquellas asociaciones que tengan un régimen asociativo específico y entre ellas menciona especialmente a las Federación Española que se registrarán por su legislación específica. Esto es, y en este contexto, la Ley 10/1990, el RD 1835/1991 y la vigente Orden ECI/3567/2007. Pero si dicha normativa reguladora del asociacionismo deportivo en el ámbito federativo no constituye regulación del derecho de asociación entonces debemos preguntarnos por el desarrollo de dicho derecho y cuales sean los aspectos del mismo que hayan de ser reservados a ley orgánica.

En este sentido, la STC 67/1985 iniciaría una reiterada doctrina al afirmar que «(...) debe señalarse que la reserva de la Ley Orgánica en el artículo 81.1 de la Constitución en orden a las leyes relativas “al desarrollo de los derechos fundamentales” se refiere en este caso a la Ley que desarrolle el derecho fundamental de asociación en cuanto tal, pero no excluye la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica» (FJ. 3 C). No obstante, en la STC 173/1998 se expresan con rotunda precisión y claridad cuales son los aspectos del derecho de asociación reservados a ley orgánica:

«(...) debe considerarse reservado a la ley orgánica ex art. 81.1 CE la regulación de “los elementos esenciales de la definición” del derecho de asociación -o, en otras palabras, la delimitación de “los aspectos esenciales del contenido del derecho” en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, fundamento jurídico 2º), al alcance del mismo en las relaciones *inter privados*, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y

Deportivas, Universidad de León, 2000, pág. 217.

¹⁶ Como señala la propia Exposición de Motivos de Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio (BOE 154, de 28 de junio), de Partidos Políticos, «aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución».

un interés general o público²⁰ que, por tanto, va a requerir preocuparse por ella y sus efectos, regular su desarrollo en términos razonables, participar en su organización cuando sea necesario y contribuir a su financiación²¹. Si estamos de acuerdo en ello, entonces también habremos de convenir que cuando aquella intervención desborda «términos razonables», la misma deviene en injustificada y, en consecuencia, debe cesarse o, al menos, replantearse. Consideración esta que resulta ser plenamente aplicable en el contexto que nos ocupa y a la que refiere PALOMAR²² en su decisivo trabajo –el libro más relevante que en materia de organización jurídica del deporte se ha publicado en los últimos años–, cuando señalando la hoja de ruta hacia una reconversión²³ de la estructura pública de nuestro modelo deportivo, concluye respecto del control administrativo y el sistema impugnatorio de los procesos electorales federativos que

«Esta circunstancia hace que, en la actualidad, el sistema impugnatorio no pueda considerarse completo de forma que o bien se repiensa dentro del sistema público o se remite las cuestiones electorales a un modelo puramente privado cuya impugnación final debería corresponder a la jurisdicción civil teniendo en cuenta que los procesos electorales no están sometidos a la celeridad y la intensidad temporal que anteriormente indicábamos en relación con la disciplina deportiva. (...) La sentencia del Tribunal Supremo de 8 de Noviembre de 2010 ha confirmado la legalidad del modelo actual pero no cuestiona la posibilidad de otro modelo lo que nos permite indicar que sería posible remitir a sus propias reglas –propias de una entidad asociativa– la regulación y control de los procesos electorales manteniendo en “mano pública” la normativa que asegure la democracia, la transparencia y la representatividad de los colectivos en el marco de los procesos electorales».

Tan avisada doctrina nos reafirma en la oportunidad de la desaparición o, al menos, atemperación de esta intervención administrativa que juzgamos excesiva y carente de fundamentación en cuanto que no aporta nada a los fines que afirma pretender. Ello a pesar de que un importante sector doctrinal, sin perjuicio de sostener el carácter privado de las elecciones federativas, ha apuntado sólidas razones como puedan ser la financiación pública de las federaciones o la importancia para los poderes públicos de los procesos que

²⁰ Utilizamos esta acepción en el sentido estricto que señala el ilustre profesor PAREJO ALFONSO, L., «El interés general o público. Las potestades generales o formales para su realización», en Parejo Alfonso, L., Jiménez Blanco, A. y Ortega Álvarez, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. I, Ariel, Barcelona, 1996, págs. 467-469, «en su acepción más general y amplia, el interés general se confunde con el fin mismo del Estado, al que en el Preámbulo de la Constitución se alude con las expresiones “orden económico y social justo” y “calidad de vida”». Entendido en sentido más estricto, el interés general -esto es, cuando el mismo «se refiere a los bienes jurídicos imputables a la colectividad, cuya tutela corresponde, por ello, a los poderes públicos, es decir, a las organizaciones (o las designadas por éstas), en cuanto gestores cabalmente de los intereses del común o no pertenecientes (en su caso, no asignados), a la esfera propia de los sujetos privados»-, se identifica con el interés público que «se da cuando el objetivo que debe ser atendido por una actividad afecta a una organización política o administrativa como totalidad y no puede ser logrado más que por esa totalidad. La apreciación y declaración de tal interés corresponde necesariamente, pues, a los poderes públicos constituidos (...)».

²¹ Deliberadamente hemos parafraseado aquí los términos que refiere el preámbulo de la Ley 10/1990 del Deporte al hablar del mandato constitucional de fomento del artículo 43.3 de la Constitución.

²² PALOMAR OLMEDA, A., *El sistema deportivo español: una visión diferente y pautas de reforma*, ob. cit., pág. 55.

²³ Empeño este, dicho sea de paso, que ya se ha manifestado en anteriores publicaciones. Ver si no al respecto, por todas, PALOMAR OLMEDA, A., «Repensar el modelo... repensar “lo público”», en *Revista Jurídica del Deporte*, nº 21, 2007, págs. 117-158; «La modernización de la gestión pública del deporte», en *Revista Jurídica del Deporte*, nº 25, 2009, págs. 19-44.

deban seguirse para la elección de quienes habrán de estar al frente del monopolio federativo para fundamentar la concurrencia de un interés público en la regularidad de los procesos electorales federativos y que exige controles electorales para garantizar el pluralismo democrático y representativo en los mismos.

Pero, sin desmerecer la virtud de estos planteamientos, discrepamos de los mismos por la evidencia de que son muchas las importantes entidades públicas y privadas que mantienen una fuerte dependencia financiera del Estado y ello no ha deparado ni depara un control o intervención que vaya más allá de las aportaciones públicas y que sustituya la capacidad de autoorganización de las mismas. Claro es, también, que un Estado que constitucionalmente se autoproclama como democrático no pueda permanecer indiferente respecto de la necesidad de la pureza de los principios de representatividad y democracia que han de presidir las estructuras federativas. Pero este mismo razonamiento, como se ha insistido, es predicable también respecto de asociaciones de singular relevancia constitucional (partidos políticos, sindicatos, asociaciones de empresarios, etc.), así como de la propia Administración corporativa (colegios profesionales, cámaras, etc.) titular de auténticas potestades administrativas y, otra vez repetimos, sus procesos electorales no se han visto nunca intervenidos.

Lo que viene a reforzar la idea de que la caracterización privada de entidades federativas se limitó a recurrir al novedoso género de la asociación de configuración legal para encubrir lo que es una evidente publicación de las mismas. A la vez que para ello, nos atreveríamos a añadir, se distorsionara el contenido del artículo 22 de la Constitución y con ello el trazado de las distintas categorías jurídicas que devienen, por confusas, en inservibles. Porque el régimen jurídico al que la vigente normativa somete a las Federaciones Españolas apenas consigue ocultar que su naturaleza privada es ficticia, pues tanto su constitución como su funcionamiento y organización interna es diseñado y dirigido íntegramente por la Administración.

Hasta el punto de que lo que habría de entenderse función o facultad interna, genuina expresión de la autonomía organizativa correspondiente a toda asociación, se convierte por obra y gracia del legislador en una actividad administrativa. De modo que el que se siga manteniendo esta injustificada intervención, pese al transcurso de más de tres décadas de consolidación constitucional del derecho de asociación, nos revela que el poder público sigue sin confiar en la capacidad de autoorganización de las federaciones deportivas, pues considera imprescindible establecer controles –que como se ha puesto reiteradamente de manifiesto, incluso exceden a aquéllos que caracterizan la Administración corporativa- para salvaguardar el necesario respeto y transparencia de los principios democráticos y representativos que deban presidir su estructura interna. Lo que supone someter a las Federaciones Deportivas Españolas a la imposición administrativa de una democracia vigilada que anula su derecho de autoorganización y que las coloca forzosamente en una situación organizativa, parafraseando al profesor



SALVADOR CODERCH²⁴, en la que el imperio de la democracia y sus reglas poco o nada tienen que ver con la libertad y las suyas.

Abril de 2013.

Julián Espartero Casado es Profesor Titular de Legislación y Organización del Deporte la Universidad de León y Vocal del Tribunal del Deporte de Castilla y León.

© **Julián Espartero Casado (Autor)**

© **IUSPORT (Editor). 2013**

www.iusport.es

²⁴ Vid. SALVADOR CODERCH, P., «Introducción», en SALVADOR CODERCH, P. (Coord.): *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, ob. cit., pág. 15.