

## Reflexiones jurídicas sobre el asociacionismo juvenil

A partir de la tesis de REVERTE MARTÍNEZ, FRANCISCO MANUEL: El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles, Universidad de Murcia, 2016

### Legal Reflections on Youth Associationism

From the thesis of REVERTE MARTÍNEZ, FRANCISCO MANUEL: The Fundamental Right of Association as an Instrument of Social Change: Youth Associations, University of Murcia, 2016

### Reflexões jurídicas sobre o associativismo juvenil

A partir da tese de Reverte Martinez, Francisco Manuel: O Direito fundamental de Associação como um instrumento de Mudança Social: as associações de juventude, Universidad de Murcia, 2016

**Enrique Hernández Diez <sup>a</sup>**

<sup>a</sup> LLM, Universidad de Extremadura

[enrique.hernandez@cjex.org](mailto:enrique.hernandez@cjex.org)

Recibido\_Received\_Recebido 02/04/2017

Aceptado\_Accepted\_Aceito 16/04/2017

Publicación online\_Available online\_Publicação online 31/01/2017

Palabras clave	Resumen
jóvenes asociaciones juveniles derecho menores de edad capacidad de obrar	La tesis de Francisco Manuel Reverte Martínez es el primer análisis español profundo sobre el Derecho de asociación entre los jóvenes (de 14 a 30 años). El Derecho español es original en este ámbito porque reconoce una amplia capacidad de obrar a los menores de edad, permitiéndoles crear, liderar y participar de forma autónoma en asociaciones con pleno reconocimiento jurídico. Estas asociaciones son un poderoso instrumento de cambio social, puesto que canalizan la voluntad de los jóvenes de participar en la vida social, económica, política y cultural, y transformarla. El desarrollo orgánico del derecho fundamental de asociación en España obliga a reconocer amplias libertades en este ámbito a los jóvenes de 14 a 17 años, y refuerza el principio jurídico de limitación restrictiva de la capacidad de obrar a los menores de edad.
Keywords	Abstract
youngsters youth youth associations law minors ability to act	The thesis of Francisco Manuel Reverte Martínez is the first deep Spanish analysis on the Right of association among young people (from 14 to 30 years). Spanish law is original in this area because it recognizes a broad capacity to act for minors, allowing them to create, lead and participate autonomously in associations with full legal recognition. These associations are a powerful instrument of social change, since they channel the will of young people to participate in social, economic, political and cultural life, and transform it. The organic development of the fundamental right of association in Spain obliges to recognize broad freedoms in this area for young people between 14 and 17 years old, and reinforces the legal principle of restrictive limitation of the capacity to act for minors
Palavras-chave	Resumo
jovens associações de juventude direito menores capacidade de agir	A tese de Francisco Manuel Reverte Martínez é o primeiro análise sobre Direito de associação entre os jovens (14-30 anos). O Direito espanhol é original neste âmbito porque reconhece uma vasta capacidade de agir dos menores e permite-lhes criar, liderar y participar com autonomia em associações com reconhecimento jurídico. As associações são um poderoso instrumento de mudança social porque eles canalizam a vontade dos jovens de participar na vida social, econômica, política y cultural y transformar essa realidade. O desenvolvimento orgânico do direito fundamental de associação em Espanha obriga ao reconhecimento de amplas libertades neste âmbito aos jovens de 14- 17 anos, y fortalece o principio jurídico de limitação restritiva da capacidade de agir aos menores

## SUMARIO

► Una aportación académica en un momento adecuado ► La recuperación de un ámbito de estudio abandonado por la doctrina jurídica ► Principales aportaciones interpretativas al régimen jurídico vigente

## I UNA APORTACIÓN ACADÉMICA EN UN MOMENTO ADECUADO

El derecho de asociación español ha tenido una regulación tardía en nuestra actual etapa democrática: desde 1978 hasta 2002 se mantuvo vigente una legislación general de origen franquista, parcheada por reformas parciales, con el objeto de adaptarla al contenido constitucional del art. 22 CE. Entre la doctrina jurídica ha pasado bastante desapercibida una de las líneas de desarrollo de esta regulación, que entronca con la noción de la capacidad de obrar de los jóvenes, mayores y menores de edad, para constituir asociaciones capaces de obligarse ante terceros, con sus correspondientes controversias. Como recoge esta obra, las asociaciones juveniles en España son un tipo específico de personas jurídicas sin fines de lucro, constituidas por la voluntad de al menos tres jóvenes entre 14 y 29 años, con un régimen jurídico especial definido en normas estatales y autonómicas. La particularidad de la figura radica en la edad de las personas físicas que ejercen con plenitud su derecho de asociación.

Las asociaciones juveniles en España tienen sus orígenes en la década de 1960, en parte como consecuencia de la denominada “rebelión juvenil”, en el contexto de “Mayo del 68”. Fueron objeto de una adaptación normativa preconstitucional, impulsada por la incipiente transición democrática, mediante el Real Decreto 3481/1977, de 18 de diciembre, por el que se regula provisionalmente el reconocimiento de Asociaciones Juveniles. Este régimen supuestamente transitorio se mantuvo más de una década, pese a la fuerte oposición de las organizaciones juveniles desde su nacimiento, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de las asociaciones juveniles. Años después, se produjo otro hito normativo con la reafirmación (aunque de forma sucinta) del derecho de asociación, participación y reunión de los niños y de los jóvenes menores de edad, a través de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LOPJM). Con posterioridad, la promulgación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA), supuso un claro punto de inflexión sobre el régimen jurídico de todas las asociaciones, juveniles o no, de nuestro país. Pero se produjo casi veinticuatro años después de la aprobación de la Carta Magna y en concreto del artículo 22 CE. La última y reciente reforma, operada por dos normas hermanas, introduce importantes cambios sobre la materia: la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Francisco Manuel Reverte ofrece, con su tesis doctoral, un inédito y fundamental análisis jurídico sobre los antecedentes históricos e iushistóricos de las asociaciones juveniles, un estudio en profundidad sobre las normas vigentes en Derecho español, y una valiosa aportación sobre las consecuencias jurídicas que se derivan, ofreciendo incluso soluciones a algunos aspectos controvertidos. El resultado es de un gran interés para la investigación en juventud. En concreto, un trabajo de esta magnitud, realizado sobre un objeto (las

asociaciones juveniles) bastante poco analizado por la doctrina, arroja luz sobre los próximos desafíos de los poderes públicos en relación con el denominado derecho de juventud.

A pesar de que las últimas leyes de 2015 sobre infancia ya han recibido duras críticas, en especial desde la sociedad civil organizada del sector, parece poco probable que se produzcan nuevas reformas de calado a corto y medio plazo. En consecuencia, el análisis de Reverte Martínez adquiere no solo la solidez de los años de estudio, sino la virtud de terminarlo y ofrecerlo en un momento oportuno, por tres razones: 1) se trata del primer estudio integral publicado tras la última reforma clave que incide en la materia; 2) recoge la madurez doctrinal alcanzada tras más de una década de aplicación de la LODA; y 3) no se vislumbran otras reformas radicales o invalidantes del análisis realizado en el horizonte del Derecho estatal.

Por tanto, esta obra se convierte en una herramienta útil para gobernantes y legisladores autonómicos que pretendan abordar sus propias reformas en materia de juventud. Al inicio de la crisis económica de 2008, asistimos a la eliminación de buena parte de las instituciones públicas y programas que pretendían fomentar el asociacionismo juvenil. Sin embargo, el tiempo ha demostrado que las reformas aplicadas en este ámbito han sido más bien contraproducentes, o en todo caso inútiles, como advertía en referencia a la supresión del Consejo de la Juventud de España, por ejemplo, el profesor Álvarez García, en su obra *La ordenación jurídica de la participación juvenil*, de 2014. Prueba también de ello es que no son pocos los parlamentos y gobiernos de las comunidades autónomas que, en la actualidad, manejan nuevos borradores, anteproyectos y proyectos de reformas normativas sobre asociacionismo y participación juvenil (Andalucía, Madrid, Asturias, Aragón...). Algunas de estas propuestas retoman las instituciones perdidas o dicen pretender reforzarlas. Parece que, en efecto, la brecha política generacional, en los términos acuñados por Joseph Stiglitz en diversas columnas de prensa durante 2016, a ambos lados del Atlántico, está produciendo en España una nueva inquietud en amplios sectores institucionales por la regulación de la participación de los jóvenes; y en consecuencia, por sus organizaciones y modelos de asociacionismo (formal o informal). El éxito o el fracaso de estas reformas radicarán, en buena medida, en que sean abordadas atendiendo o ignorando las aportaciones académicas recientes (en definitiva, aplicando una política basada en la evidencia, o en la improvisación). Por eso es razonable recomendar esta obra a los decisores políticos, y no solo al ámbito académico.

El modelo asociativo tradicional, como expresión de la participación colectiva estable entre sujetos privados con fines de interés general, es uno de los elementos más cuestionados en cualquier debate actual sobre participación ciudadana. Se duda de su validez en “tiempos líquidos” (en el sentido de Z. Bauman), y de participación digital o de corto recorrido; se critica el rigorismo de las fórmulas administrativas hacia las asociaciones, que parecen con frecuencia más función de control que de fomento; o se advierte del propio desconocimiento del derecho aplicable entre muchos profesionales del sector público. Estas dudas cuestionan la idoneidad del desarrollo del actual derecho fundamental de asociación, y se agravan al sumar el factor de la edad: la juventud representa una vanguardia inevitable de modelos sociales. No obstante, el asociacionismo

juvenil tiene raíces iushistóricas muy poco (re)conocidas, y con frecuencia se enfrenta a problemas que han sido y permanecen ignorados entre buena parte de quienes deben resolverlos.

Reverte Martínez ofrece, con su estudio, una vacuna contra la improvisación y el desconocimiento de los elementos clave en esta materia. Cuenta con la ventaja añadida de que la obra constituye no solo una reflexión académica y teórica, sino una aportación desde la experiencia jurídica práctica; propia de quien es, además de investigador, profesional técnico y jurista en el servicio de juventud de una Administración local, en contacto directo con la vida cotidiana de las asociaciones juveniles de “carne y hueso”. Este pragmatismo resulta indispensable para poder formular soluciones desde el derecho positivo vigente, sin tener que retorcerlo ni esperar su reforma, lo cual es de agradecer en cualquier crítica jurídica. En este sentido, la obra culmina una dilatada producción del mismo autor sobre elementos concretos del asociacionismo juvenil.

Otros estudiosos del derecho de asociación entre jóvenes, principalmente civilistas o incluso “juvenólogos” (investigadores en materia de juventud), podrán enmendar con mayor o menor acierto las aportaciones de Reverte Martínez. Pero no se puede dudar de que la aportación de esta obra era necesaria, incluso imprescindible, para que se produzca un debate doctrinal de cierta profundidad. Carecíamos en España de un estudio jurídico a fondo sobre este objeto (las asociaciones juveniles). Este estudio constituye una primera piedra sobre la que poder discutir problemas complejos.

## **2 LA RECUPERACIÓN DE UN ÁMBITO DE ESTUDIO ABANDONADO POR LA DOCTRINA JURÍDICA**

Entre las ventajas para la lectura de esta obra destaca su estructura en tres tiempos. Así, permite a los juristas menos familiarizados con el derecho de asociación tomar buena y sistemática nota de los antecedentes históricos e iushistóricos (primera parte); y sus efectos sobre la regulación general vigente en España, en desarrollo del art. 22 CE (segunda parte). Quien por el contrario maneje con cierta soltura esta “parte general” del derecho de asociación español, podrá acercarse sin problema al núcleo de mayor innovación de la obra: el estudio de “las asociaciones juveniles como tipo asociativo donde los menores ejercen con plenitud de derechos su libertad de asociación”, en palabras del autor (tercera parte).

Han pasado muchos años desde que Mendizábal Oses, iniciador de este campo de investigación en España, publicara obras como *El asociacionismo juvenil ante el Derecho* (1970) o *Derecho de menores. Teoría general* (1977). Ha sido una pérdida de oportunidad que, tras este autor, la atención sobre el régimen jurídico particular de los jóvenes se haya circunscrito, casi de forma exclusiva, al ámbito de la doctrina penal y de la *youth justice*. A pesar de todo ello, y gracias a la ayuda de académicos no juristas, como el pedagogo Cruz Orozco (2001 y 2009), Reverte Martínez ha conseguido recuperar información, y acometer un análisis jurídico moderno sobre la ordenación histórica de las organizaciones juveniles, antes y durante la dictadura

franquista, así como durante la transición a la democracia. Estos conocimientos son fundamentales para comprender el actual estado de la cuestión.

La mayoría de los estudios jurídicos que se han producido en España atendiendo al colectivo juvenil lo han hecho, hasta la fecha, o en el campo ya mencionado del Derecho penal de menores, o en todo caso desde el Derecho laboral. Esta obra es, en nuestro país, la primera aportación profunda sobre juventud en Derecho civil contemporáneo. La cuestión no es baladí: demuestra que existen graves incongruencias en el ordenamiento jurídico vigente, que pueden incluso vulnerar el contenido orgánico de derechos fundamentales como la libertad de asociación. Y el respeto que se conceda desde los poderes públicos a la libertad de organización privada entre los jóvenes incidirá, de forma directa, en la solución o en la profundización de la brecha política generacional, ya mencionada. Esto es así, entre otras causas, porque como el propio autor señala en sus conclusiones, “la consideración del libre derecho de asociación” es una “poderosa herramienta jurídica para el cambio y la innovación social”, como la Historia ha demostrado. España cuenta, sigue el autor, con una normativa que “reconoce la más amplia capacidad de obrar a los menores de edad, configurando para ello una figura específica de asociaciones juveniles con sus propias peculiaridades”. Esto es una excepción, en efecto, en el marco jurídico comparado.

### **3 PRINCIPALES APORTACIONES INTERPRETATIVAS AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE**

A pesar de los peores vaticinios, el asociacionismo no ha muerto por los cambios sociales. Al contrario, el asociacionismo constituye un instrumento para dichos cambios, aunque el derecho no siempre sea capaz de seguirle el ritmo. La condición minoritaria de la población asociada en España (y, en particular, entre jóvenes) no es más que la evidencia de una ciudadanía que no participa de forma plena de sus libertades. El asociacionismo ha sido desde sus orígenes una opción de minorías, pero de minorías socialmente muy activas. Pueden peligrar las fórmulas de asociacionismo, pero no la tendencia de algunos particulares a crear espacios colectivos con intereses generales. El régimen jurídico del derecho de asociación en España es circunstancial, pero la participación auto-organizada sin fin de lucro entre sujetos privados no está precisamente en retroceso, con independencia de que no se acuda tanto como décadas atrás a la formalización administrativa de estas relaciones. Algo que ya intuía, en todo caso, nuestro legislador constituyente, al impedir el control administrativo previo a la constitución de asociaciones.

Los jóvenes (incluyendo a aquellos menores de edad) no necesitan permiso para crear asociaciones en España; incluso aunque alguna institución pública, indebidamente, les impida o dificulte registrar su constitución “a los solos efectos de publicidad” (art. 22.3 CE). Y esto debe ser así, aunque sorprenda a propios y ajenos, porque es la consecuencia inevitable del reconocimiento jurídico de la personalidad a las asociaciones en Derecho español; ya sea la constitución de asociaciones un contrato, como sostiene la doctrina mayoritaria, o un

“negocio jurídico especial”, como sostiene el autor. Lo que está claro es que en España la personalidad de las asociaciones no se adquiere por acto administrativo, como sí sucede en Derecho francés o italiano, sino por la voluntad de las partes.

Una vez aceptada tal premisa, impuesta por la Constitución de 1978, cabe preguntarse por el alcance a estos efectos de las limitaciones a la capacidad de obrar que pueda producir la minoría de edad. En este sentido, el derecho positivo resuelve cualquier controversia: es evidente que el legislador orgánico ha entendido que la incapacidad parcial de la minoría de edad no merma su libertad para crear, formar parte o liderar asociaciones. Si otras normas disponen lo contrario, solo puede ser porque desconozcan o no entiendan el contenido de la LODA, y de las Leyes de protección de la infancia y la adolescencia. La limitación admisible en derecho de la capacidad de obrar de los menores debe interpretarse de manera restrictiva, según el art. 2 de la LOPJM, (es decir, la menor limitación posible conforme a su grado de madurez). Así, el autor apunta, con valentía, que la legislación autonómica de Andalucía o Valencia (ejemplos a los que me permito sumar la normativa de asociaciones juveniles de Extremadura) es contraria al contenido orgánico del derecho de asociación; en tanto en cuanto pretenden limitar de forma injustificada determinadas potestades del derecho de asociación a los menores de edad, afirmación que comparto.

Parece razonable el interés último de aquellas normas autonómicas, contradictorias con el derecho estatal vigente: persiguen en definitiva la seguridad jurídica, garantizando que las asociaciones sean representadas por personas físicas con plena capacidad de obrar (es decir, mayores de dieciocho años). El problema solo surge en asociaciones cuyos órganos de representación estén constituidos exclusivamente por jóvenes menores de edad. No es un problema frecuente, pero sí mal resuelto en los casos ya apuntados. Otro de los tipos especiales donde sí afecta este problema de manera masiva es entre las asociaciones de estudiantes de educación secundaria, por ejemplo. En este caso, en principio no se cuestiona su capacidad de obrar, hasta el punto de reconocer a dichas asociaciones la representación de los intereses colectivos de todos los estudiantes en el mismísimo Consejo Escolar del Estado.

A pesar de las controversias e incongruencias de ciertas normas, existen fórmulas plenamente coherentes con el ordenamiento jurídico, y mucho más adecuadas para garantizar las libertades de los menores de edad. El autor las apunta hacia el final de su obra. Me parece digna de destacar, por su practicidad, la designación de un “órgano adjunto”, colegiado o unipersonal, que perfeccione la capacidad de obrar de la asociación, pero sometido a la autoridad política de los órganos propios de aquella entidad juvenil liderada íntegramente por menores de edad. Esta fórmula es mucho más adecuada incluso que la reciente reforma legal francesa de 2011, que impide a los menores de dieciocho años realizar actos de disposición en la asociación. El régimen jurídico español sigue siendo referente para el derecho comparado.

La obra de Reverte Martínez, además, recupera un debate que considero urgente sobre el contenido sustancial de conceptos como el “ánimo de lucro” y el “interés general” de las asociaciones. La falta de

claridad del legislador orgánico sobre posibles figuras asociativas de “interés particular” distintas de otras con “interés general”, ya fue advertida por autores como Gómez Montoro (2004), poco después de la entrada en vigor de la LODA. Existen considerables problemas sin resolver (incluso con implicaciones tributarias), pendientes de una clara solución técnico-jurídica. Son bastante conocidos los problemas sobre figuras como las “sociedades civiles” (arts. 25 y 1.667 del Cc) y una distinción racional de las “asociaciones de interés particular” frente a las sociedades mercantiles convencionales. Tampoco se han resuelto con claridad por parte del legislador los conflictos entre los conceptos de “interés general” e “interés particular”, “ausencia de ánimo de lucro”; o el apelativo por concesión administrativa de “interés público”, aplicable solo a solo algunas asociaciones (pero sí presumido para todas las fundaciones). Todos ellos son espacios de fuerte discusión doctrinal, debido a las deficiencias generales de la LODA. Como señala el autor, estas carencias también se proyectan sobre las normas legales o reglamentarias que regulan el asociacionismo juvenil como tipo especial, sobre todo en el ámbito autonómico.

Si aceptásemos el carácter “supletorio” que Reverte Martínez atribuye a gran parte de la LODA, con respecto a la libertad de auto-organización de las asociaciones, también de las juveniles, se resolverían no pocos problemas cotidianos, que se producen en nuestro país por las interpretaciones de algunos operadores jurídicos, por ejemplo en los registros públicos. Son de sobra conocidos, en el ámbito de las asociaciones juveniles, los casos en los que algún registro de asociaciones impide la inscripción de una asociación juvenil porque contiene fórmulas organizativas no previstas por la LODA, pero tampoco prohibidas; o incluso permitidas por la LODA, pero prohibidas (sic) por la regulación autonómica. Como el ámbito es poco proclive a la judicialización de los conflictos, los tribunales no llegan a conocer de estos problemas, y todo queda en la frustración de un puñado de jóvenes.

Al final de la tercera parte, el autor aborda el desarrollo legislativo autonómico allí donde existe, sin alcanzar las regulaciones administrativas reglamentarias que sí están presentes en todas las comunidades autónomas. El análisis comparado entre los ordenamientos autonómicos alcanza a los que en 2015 contaban con legislación propia en materia de asociacionismo juvenil: País Vasco, Cataluña, Canarias, Andalucía y Comunidad Valenciana. El análisis de esta muestra es ilustrativo de graves incongruencias jurídicas. Quizá a partir de ello se aprecia una tarea pendiente para futuros estudios, puesto que muchas otras comunidades autónomas cuentan con desarrollo reglamentario, donde también se encontrarán ejemplos de contradicción con el desarrollo orgánico del derecho fundamental. Este posible análisis ayudaría a profundizar también sobre otro concepto colateral aún más difuso en la legislación y en la doctrina: las asociaciones infantiles (sí reguladas, por ejemplo, en la controvertida legislación vasca de asociaciones).

Por último, las conclusiones del autor en materia de Consejos de la Juventud en España revisten una especial importancia para las reformas recientes y pendientes en Derecho administrativo. Formando parte del concepto de Movimiento Juvenil como tipo general (del que las asociaciones juveniles serían un tipo



particular), estas figuras han gozado en España tradicionalmente de personalidad jurídica pública. El autor advierte del surgimiento de un nuevo modelo de Consejo de Juventud de carácter estrictamente administrativo, que desvirtúa el mandato del art. 48 CE. Ejemplifica esta desviación con el órgano sin personalidad jurídica previsto en la Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón, pero no es precisamente el único. Con estas aportaciones concretas, el autor deja la puerta abierta al estudio más profundo de la regulación jurídica de estas instituciones públicas, y su diferenciación con los Consejos sectoriales de asociaciones (juveniles o no).

En definitiva, la obra supone un hito para el derecho de juventud, y si es atendida por los operadores jurídicos que se relacionan con el asociacionismo juvenil, seguramente la reconocerán como una obra de referencia necesaria. Sus debilidades son las propias de un ámbito de estudio aún por explorar. Sus fortalezas, mucho más abundantes, ayudarán a aplicar y desarrollar un mejor derecho de asociación en España, en especial en lo que afecta a las personas jóvenes de nuestro país.