

## EDJ 1985/67

Tribunal Constitucional Pleno, S 24-5-1985, nº 67/1985, BOE 153/1985, de 27 de junio de 1985, rec. 364/1983  
Pte: Gómez-Ferrer Morant, Rafael

### Resumen

*El Tribunal Constitucional estudia la cuestión de inconstitucionalidad formulada sobre los arts. 12.1, 14.3 y 15 de la Ley General de la Cultura Física y el Deporte. Dicha cuestión ha sido suscitada por los acuerdos del Consejo Superior de Deportes, en los que se incluían informes desfavorables y se desestimaba la solicitud de creación de la Federación de Fútbol Sala. El TC resuelve que las anteriores disposiciones legales no son contrarias a la Constitución.*

### NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 13/1980 de 31 marzo 1980. Cultura Física y el Deporte  
art.12.1 , art.14.3 , art.15  
LO 2/1979 de 3 octubre 1979. Tribunal Constitucional  
art.27 , art.39.1  
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
art.10.2 , art.22.1 , art.53.1  
Decl. de 10 diciembre 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos  
art.20.2

### ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	6
FALLO .....	10

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ASOCIACIONES  
DEPORTIVAS  
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978  
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES  
Tribunal Constitucional  
PROCESOS CONSTITUCIONALES  
Cuestión de inconstitucionalidad  
Planteadas por la Audiencia Nacional  
Constitucionalidad de la norma  
  
DEPORTE  
FEDERACIONES DEPORTIVAS  
FUENTES DEL DERECHO  
LEY  
RESERVA DE LEY  
De Ley Orgánica  
Derechos fundamentales

### FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Cuestión de inconstitucionalidad

#### Legislación

Aplica art.12.1, art.14.3, art.15 de Ley 13/1980 de 31 marzo 1980. Cultura Física y el Deporte  
Aplica art.27, art.39.1 de LO 2/1979 de 3 octubre 1979. Tribunal Constitucional  
Aplica art.10.2, art.22, art.53.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
Aplica art.20.2 de Decl. de 10 diciembre 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos

#### Bibliografía

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por A 6 mayo 1983, que tuvo entrada en este Tribunal el día 25 siguiente, la Sec. 1ª, Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15 L 13/1980 de 31 marzo General de la Cultura Física y del Deporte, por su posible contradicción con los arts. 22, 53. 1 y 81.1 CE. La cuestión se suscita como consecuencia del recurso contencioso-administrativo núm. 14615, tramitado por la vía de la L 62/1978 de 26 diciembre, planteado por D. Germán y otros, contra acuerdos del Consejo Superior de Deportes en los que se incluían informes desfavorables y se desestimaba la creación de la Federación de Fútbol-Sala.

El auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad afirma que en el proceso "a quo" se ha impugnado una resolución del Pleno del Consejo Superior de Deportes por la que no se otorgaba la aprobación ni por tanto se acordaba inscribir en el Registro especial al ente que se había constituido como Federación Española de Fútbol-Sala, integrada por 54 clubes de dicho deporte que se asociaron y otorgaron el acta correspondiente. En tal proceso, interpuesto de conformidad con la L 62/1978 de 26 diciembre, se ha fundado la impugnación en que el informe desfavorable a la constitución de dicha Federación y la consiguiente negativa a la inscripción habían lesionado el derecho fundamental de libertad de asociación reconocido en el art. 22 CE, en el cual el requisito de la inscripción en el Registro no sólo no aparece como constitutivo de la personalidad, sino que expresamente queda relegado al mero aspecto de la publicidad.

La resolución impugnada al decidir de dicho modo, según se expone en el auto por el que se plantea la cuestión, tiene como básico fundamento lo preceptuado en los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15, L 13/1980 de 31 marzo General de la Cultura Física y del Deporte, donde se establece que la aprobación de los Estatutos de los clubes deportivos por el Consejo Superior de Deportes y la inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas, llevan consigo el reconocimiento legal de los efectos de dicha Ley, y en cuanto a las Federaciones, que no puede constituirse más de una sola para cada actividad deportiva, y para constituir las se precisa el informe favorable del Pleno del Consejo Superior de Deportes, la aprobación por éste de sus Estatutos y la inscripción en el correspondiente Registro.

En consecuencia, entiende la Sala que la pretendida declaración de que aquella resolución lesiona el derecho fundamental que reconoce dicho artículo de la Constitución, no podría hacerse sin una previa declaración de que los preceptos legales citados se oponen asimismo al mencionado precepto, puesto que es en ellos donde se encuentra la regla según la cual una intervención administrativa mediante informe y registro, es previa a la adquisición de la personalidad jurídica, limitando además el número de Federaciones a una sola. De esta suerte, y puesto que el recurso demanda la anulación del acto como contrario al referido principio constitucional, el fallo depende de que las normas citadas sean o no contrarias a la Constitución.

Señala la Sala, desde otra perspectiva, que sería posible dar una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales que se cuestionan: la constitución de los clubes y asociaciones deportivas sería libre -al amparo de la libertad general garantizada en el art. 22 CE- siempre que los entes citados no pretendieran acogerse al ordenamiento deportivo, según los términos de la L 13/1980. Sólo en tal caso estarían vinculados a los requisitos previstos en la citada Ley para su constitución, pero con la consecuencia de integrarse en la Administración Pública como verdaderas Corporaciones (al menos las Federaciones) caracterizadas por la aplicación y administración de ciertas potestades públicas que la Ley les atribuye, y cuya constitución no sería un fenómeno de limitación a la libre asociación de las personas para ejercer un deporte, sino simplemente un medio para la participación en competiciones nacionales e internacionales y para el fenómeno de aquella actividad, de suerte que, fuera de ellas, la constitución de dichos entes sería libre.

Los preceptos legales que originan la cuestión no limitarían -desde esta perspectiva- la libertad general de asociación; la creación de los entes sería libre siempre que no se acogieran al ordenamiento deportivo como medio para la participación en competiciones nacionales e internacionales y para el fomento de aquella actividad.

Ahora bien, también desde esta perspectiva entiende la Sala necesario suscitar la cuestión de inconstitucionalidad ya que subsiste la duda de saber si, también con los efectos dichos, la constitución de Federaciones o, al menos de los clubes, debería quedar comprendida en el principio general de libertad de asociación y de registro no constitutivo, con lo cual el fallo seguiría también en ese caso dependiendo de la validez de tales normas.

Señala por último el auto de planteamiento de la cuestión que, de entenderse que los preceptos legales denunciados limitan el ejercicio de la libertad de asociación en todo caso, la decisión del juicio "a quo" dependería del pronunciamiento acerca de la virtualidad de la L 13/1980, para establecer esos límites, desde el doble punto de vista de su carácter de Ley ordinaria y no orgánica y del respeto al contenido esencial del derecho de libre asociación (arts. 53.1 y 81.1 CE).

SEGUNDO.- El 31 mayo 1983 la Sección acordó admitir a trámite la cuestión planteada y dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de 15 días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen procedentes. Acordó, asimismo, publicar en el "Boletín Oficial del Estado" el planteamiento de la cuestión.

TERCERO.- Por escrito de 7 junio 1983, el Presidente del Congreso manifiesta que dicha Cámara no hará uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones que le confiere el art. 37 LOTC.

CUARTO.- Por escrito de 14 junio 1983, el Presidente del Senado solicita que se tenga por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

QUINTO.- Por escrito de 20 junio 1983, el Fiscal General del Estado formula las siguientes alegaciones:

A) Tras examinar detenidamente los términos en que la litis está propuesta ante el Tribunal ordinario, considera que la cuestión planteada es improcedente. A juicio del Fiscal General del Estado, el problema a dilucidar en el proceso principal es el relativo a si la Federación de Fútbol-Sala ha quedado o no constituida en virtud del silencio administrativo positivo previsto en el art. 6.4 RD 177/1981, y si, consiguientemente, ha de producirse la inscripción registral de dicha Federación, así como la de los clubes que pretenden integrarla. Esta cuestión es de derecho administrativo y no está condicionada, en modo alguno, por la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la L 13/1980. Constituye, a su juicio, una declaración propia del Juez ordinario y ajena a la jurisdicción del Tribunal Constitucional. En consecuencia, y haciendo suyas las alegaciones efectuadas por el Abogado del Estado y el Mº Fiscal en el trámite de audiencia previo al planteamiento de la cuestión, considera que la misma se encuentra mal planteada.

B) Por lo que se refiere a la oposición denunciada entre los preceptos de la L 13/1980 y el art. 22 CE alega:

a) La Sala que plantea la cuestión sólo hizo mención expresa del art. 22.3 CE, al dar audiencia a las partes y al Mº Fiscal en el proceso "a quo" sobre la pertinencia de plantearla, mientras que en el auto de planteamiento se menciona, en forma genérica, todo el art. 22 CE. A juicio del Fiscal General del Estado, tal extensión no es correcta, ya que la cuestión de inconstitucionalidad ha de quedar planteada según los términos escritos que se dieron a conocer a las partes y al Fiscal, y por ello limitada al art. 22.3 CE.

b) En la L 13/1980 no se contiene norma alguna que ataque directa y frontalmente el derecho a la constitución de asociaciones deportivas. Lo que se hace es regular los mecanismos de constitución, reconocimiento e inscripción de tales asociaciones. En tal sentido el art. 12.1 de la citada Ley respeta las exigencias constitucionales y de jurisprudencia constitucional; el término "aprobación" es en este precepto un mero acto de constatación previo al acto decisivo de la inscripción en el Registro correspondiente.

Pero la inscripción registral del citado art. 12.1 trae consigo tan sólo "el reconocimiento legal a los efectos de esta Ley", lo que no supone condicionar el reconocimiento de la personalidad jurídica al acto de registro.

c) El derecho de asociación queda respetado en su integridad, una vez reconocido, respecto de las asociaciones deportivas. Por ello el art. 14.3 de la Ley que exige una sola Federación por cada modalidad deportiva, no afecta al citado derecho fundamental. Las Federaciones son un instrumento para la organización de la actividad deportiva, en el plano nacional e internacional, que trasciende del campo asociativo. La cuestión de si un conjunto de asociaciones deportivas debe quedar integrada en una Federación ya existente o desgajarse de ella, por suponer una "modalidad" específica, es de naturaleza administrativa y por ello no corresponde a la jurisdicción constitucional.

d) Por su parte, el art. 15 de la Ley en cuestión se limita a reiterar, respecto del reconocimiento e inscripción de las Federaciones Españolas, el sistema establecido para las Asociaciones Deportivas, por lo que le alcanza la justificación dada a tal sistema. La única peculiaridad del art. 15 radica en la exigencia del "informe favorable del Pleno del Consejo Superior de Deportes", que ha de preceder al acuerdo de aprobación e inscripción. Es éste un requisito formal y como tal no parece excluido por la doctrina que se contiene en la STC 2 febrero 1981 que expresamente alude a la "verificación" por el encargado del Registro de "los requisitos formales necesarios". Entre ellos puede comprenderse el que se examina, máxime dado que el informe en cuestión no priva al interesado o interesados de una impugnación en vía tanto administrativa como jurisdiccional.

Con el ejercicio de las acciones correspondiente, el derecho siempre podría obtener la oportuna tutela, judicial y, en su caso, constitucional. Se señala, por último, que la L 13/1980, no fija plazo alguno dentro del cual deba tenerse por alcanzada la inscripción si la Administración no notificó la existencia de defectos formales a los interesados. Es el RD 16 enero 1981 el que, en su art. 6.4, fija el plazo de 6 meses por cuyo transcurso "se entenderá estimada la misma" si no se hubiere notificado resolución alguna. Al desplazarse al ámbito reglamentario la fijación del tiempo en el que debe producirse la decisión registral, su posible contraste con precepto constitucional debe declararse en proceso contencioso-administrativo y no por la vía constitucional que ahora se sigue.

C) Tampoco considera admisible el Fiscal General del Estado que se haya cuestionado el rango formal de la L 13/1980 como Ley ordinaria, poniendo en duda su virtualidad para limitar -en cuanto no ostenta el carácter de Ley Orgánica- el derecho de asociación. Se estima que las cuestiones de inconstitucionalidad no pueden ser planteadas respecto de aspectos formales, sino que se deben limitar a denunciar el contenido material de la norma en presunto contraste con la Constitución. Subraya el Fiscal General que este problema tiene una trascendencia indiscutible y que parece llegado el momento de proponerlo al Tribunal Constitucional dada la frecuencia con la que se vienen suscitando cuestiones por la jurisdicción ordinaria al amparo del dubitativo rango con que fue promulgada la norma.

Alega, asimismo, que la pretendida vulneración del art. 81 CE no fue puesta de manifiesto al Mº Fiscal y a las partes, en el trámite de audiencia previo al planteamiento de la cuestión: de ello deduce que tampoco puede ser planteada en la cuestión misma.

Finalmente, considera que si desde el plano material la L 13/1980 no parece inconstitucional, tampoco cabe reprocharle vicios de carácter formal. No está en desacuerdo con el art. 81 CE por no ser Ley de "desarrollo" de un derecho fundamental. Este término, contenido en el art. 81.1 CE, debe entenderse en el sentido de mayor vinculación al derecho al que afecta que el que se contiene en el art. 53.1 CE, a cuyo tenor "sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades". En este sentido sostiene que la L 13/1980 no es Ley de "desarrollo" de un derecho fundamental, sino Ley que "regula" el ejercicio de tal derecho. Con lo que quedaría superada la exigencia de Ley Orgánica.

Por todo ello solicita del Tribunal Constitucional que dicte sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

SEXTO.- Por escrito de 21 junio 1983 el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, formula las siguientes alegaciones:

A) Examina en primer lugar la concurrencia de los presupuestos procesales que condicionan la admisibilidad de la cuestión y entiende que la validez del art. 12.1 pfo. 2º L 13/1980, es irrelevante para el fallo del proceso "a quo". Los actos administrativos impugnados en el proceso contencioso-administrativo se refieren a la constitución de una Federación. En la base de la denegación no opera el cuestionado

art. 12.1 pfo. 2º sino los arts. 14.3 y 15. Las cuestiones de inconstitucionalidad constituyen un procedimiento de control concreto de las normas, por lo que el órgano jurisdiccional no puede invocar una similitud de fundamentos para acometer una tarea de depuración abstracta. Por otra parte tampoco existe proximidad o semejanza entre las razones de las hipotéticas inconstitucionalidades de los arts. 12.1.2 (clubes deportivos), y 14.3 y 15 (federaciones deportivas), dada la diferente naturaleza de los supuestos regulados.

No obstante, concluye el Abogado del Estado que la relación, siquiera indirecta, que establece el art. 3.a) RD 177/1981, entre la constitución de clubes y de Federaciones deportivas y el tantas veces proclamado carácter antiformalista del Tribunal Constitucional hará que se analicen tanto el régimen de constitución de los clubes como el de las Federaciones deportivas.

B) A continuación, la representación del Gobierno pasa a examinar la cuestión planteada en cuanto se refiere a los clubes deportivos. El art. 43.3 CE, sirve de respaldo a una intervención de los poderes públicos en el ámbito del deporte, debiendo incluirse, dentro de la actividad de promoción, la relativa a la ordenación de la práctica deportiva, ofreciendo un cauce regular -las llamadas cabalmente "competiciones oficiales"- para su ejercicio; todo ello con el debido respeto a las espontáneas iniciativas sociales, como recoge la Exposición de Motivos de la calendada L 13/1980. La ordenación pública del deporte se estructura a través de corporaciones sectoriales de base privada inspiradas en el principio de participación representativa.

Son supuestos de autoadministración que sirven también para relacionarse con las organizaciones internacionales deportivas, ya se trate de Federaciones internacionales que a ese nivel supranacional encauzan la práctica de las distintas modalidades deportivas, ya del movimiento olímpico. Incluso el organismo propiamente estatal que asume la gestión de la política deportiva en régimen de descentralización funcional, el Consejo Superior de Deportes, se estructura también por esta técnica participativa incluyendo, junto a las diferentes Administraciones Territoriales competentes en la materia, una representación de los diferentes estamentos deportivos.

En este marco es en el que hay que analizar la normativa que contiene la L 13/1980 sobre clubes deportivos. La sumisión a tal normativa tiene carácter voluntario, por lo que los preceptos de la Ley no suponen exigencias que excluyan el ejercicio del derecho de asociación en el ámbito del deporte, al margen de ella. En este ámbito se mantiene la viabilidad de la práctica deportiva como iniciativa social espontánea respetada, pero sin beneficiarse de las medidas de fomento que suponen la intervención pública en la materia.

Ahora bien, acogerse a las prescripciones de la Ley -con carácter voluntario- constituye una verdadera carga a la que se vinculan un conjunto de beneficios: la protección y apoyo de los poderes públicos (arts. 19.1, 19.2 y 20); el acceso a un cauce regular para la práctica deportiva (competiciones oficiales -éstas sí- están sometidas en los planos nacional e internacional a una ordenación e intervención con vocación de exclusividad -art. 12.2-), y participación representativa en la organización del deporte -arts. 14.1 y 22.3.a)-.

Tras esta exposición general, examina el Abogado del Estado los preceptos que han sido cuestionados. Y afirma que los requisitos establecidos en el art. 12.1 pfo. 2º de la citada Ley no contradicen el art. 22 CE ni el art. 81.1 de la misma.

a) Por lo que respecta a la confrontación con el art. 22.1 y 3 CE, señala que la interpretación más plausible (la más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales) es la de considerar que la aprobación por el Consejo Superior de Deportes y la inscripción en el Registro condiciona el "reconocimiento legal a los efectos de esta Ley" (art. 6.4 RD 177/1981) y no la constitución de la asociación en cuanto tal.

También sería respetuosa con el contenido esencial del derecho de asociación en cuanto tal la interpretación contraria. Alega la jurisprudencia de este Alto Tribunal (S 2 febrero 1981) que considera legítimo que se impongan condiciones especiales a asociaciones constituidas o susceptibles de constituirse, siempre que quieran obtener ciertos beneficios, y que declara la legitimidad constitucional de un sistema de Registros públicos, con funciones de verificación reglada, como condicionante de la adquisición de la personalidad jurídica. Afirma que el sistema establecido por los clubes deportivos se mantiene dentro de esa noción de verificación reglada.

En definitiva, el Abogado del Estado sostiene que el art. 22.3 CE da explícito soporte a la imposición legal de un principio de publicidad que impida las asociaciones secretas y, en un segundo sentido, rechaza el sistema de concesión discrecional como contrario al contenido esencial del derecho de asociación. Fuera de dicho sistema el legislador podrá optar por la atribución de la personalidad jurídica con carácter previo a la inscripción registral, asignando a ésta una eficacia puramente declarativa, o hacer coincidir la adquisición de la personalidad jurídica con la inscripción registral que tendrá entonces un valor constitutivo para la asociación como centro diferenciado de imputación de relaciones jurídicas. También entonces se respeta el contenido esencial del derecho de asociación siempre que la inscripción responda a una verificación reglada de los requisitos establecidos por el legislador para el respectivo tipo de asociación, requisitos en sí mismos respetuosos para con el contenido esencial del derecho asociativo cuando aparezcan adecuados y proporcionados a las exigencias peculiares de cada modalidad asociativa.

Ciñéndose a la literalidad del art. 22.3 -añade el Abogado del Estado- habría tal vez otra interpretación del mismo: la expresión inscripción en un Registro "a los solos efectos de publicidad" se consideraría como inscripción puramente declarativa. Pero atendiendo al propio tenor del art. 22.3, esa caracterización estrictamente declarativa de la inscripción registral sólo afectaría a "las asociaciones constituidas al amparo de este artículo", lo que equivale a reconocer la existencia de otras asociaciones cuya constitución no se ampara, al menos directamente, en el art. 22, y para las que no regiría el rechazo de inscripciones constitutivas. Esta interpretación, por las razones que expone, no le parece convincente.

En conclusión, tanto si el art. 12.1.2 y su desarrollo por el RD 177/1981 se interpretan como exigencias condicionantes, no de la adquisición de la personalidad jurídica, sino sólo de la aplicación de la legislación deportiva y del reconocimiento del club como sujeto de beneficios que reporta la intervención pública en el deporte, como si por el contrario se asigna valor constitutivo a la inscripción precedida de un trámite de homologación o verificación, reglada e impugnabile, acerca de los requisitos establecidos para el específico tipo asociativo que son los clubes deportivos, resultará respetado el art. 22.3 CE.

Finalmente, el Abogado del Estado señala que el art. 12.1.2 L 13/1980, se encuentra plenamente en línea con el sistema de constitución que para otras especies asociativas rige en nuestro ordenamiento, como son lo partidos políticos -L 54/1978-, las constituidas conforme

a la L 191/1964, las sindicales -L 19/1977-, o las religiosas -LO 7/1980-, en las que, con variantes en cuanto a la articulación del control, se condiciona la adquisición de la personalidad a un previo mecanismo de verificación reglada de los requisitos específicos a aplicar y consecuente inscripción registral.

b) Por lo que se refiere a la reserva de Ley Orgánica contenida en el art. 81.1 CE, se alega que la L 13/1980 no aparece como un desarrollo del derecho de asociación, sino como una regulación que articula la intervención pública en la educación física y el deporte en desarrollo del art. 43.3 CE, extendiéndose de manera incidental, y para delimitar subjetivamente su ámbito de aplicación, al régimen asociativo especial de los clubes deportivos. A diferencia de la regulación de las asociaciones políticas, sindicales o religiosas (en las que junto a la incidencia en el derecho de asociación aparecen desarrollados derechos fundamentales reconocidos en los arts. 23.1 28.2 y 16.1 CE, la regulación de la intervención pública del deporte no se comprende por sí misma en el ámbito de reserva de la Ley Orgánica.

En lo que afecta incidentalmente al derecho fundamental de asociación, la L 13/1980 se remite al sistema de regulación del mismo o reproduce, ya literalmente, ya respetando el sentido de sus determinaciones, el sistema que las leyes establece. La conclusión es la de que queda respetada la reserva del art. 81 CE, ya que el mecanismo de verificación reglada establecido por el art. 12.1.2 L 13/1980 no supone alteración del sistema regulador del derecho de asociación vigente en el derecho español, ya se interprete tal mecanismo como requisito constitutivo de la asociación, ya como condicionante tan sólo del reconocimiento del "status" de clubes deportivos sometido a su legislación específica.

C) Con relación a las Federaciones deportivas se alega que, frente a la calificación expresa como asociaciones privadas de los clubes y agrupaciones deportivas (arts. 11 y 13 L 13/1980), en el caso de las Federaciones deportivas ni la Ley ni el RD 177/1981 afirman explícitamente esa naturaleza privada. No obstante, en los arts. 19 y 20 de la Ley, que recogen la posibilidad de declaración de clubes y Federaciones como constituciones privadas de carácter cultural y de utilidad pública, cabría deducir una cierta equiparación, al menos en el sentido de no tratarse de verdaderas Administraciones Públicas.

A diferencia de la situación preconstitucional, las Federaciones deportivas aparecen configuradas hoy sobre un sustrato verdaderamente asociativo y no integradas en la estructura de la Administración. El componente de verdadera autonomía que caracteriza los fenómenos de autoadministración corporativa no puede hacer olvidar que las potestades administrativas que ejercen las llamadas corporaciones sectoriales de base privada, bien por delegación o por atribución directa de la norma, matizan su régimen de constitución y funcionamiento, dotándolas, a aquellos efectos, de naturaleza jurídico-pública.

Junto a aspectos de estricto fomento (subvenciones, formación de personal especializado) o incluso de participación representativa perfectamente encauzables por medio de asociaciones rigurosamente privadas, existen competencias de indudable raíz jurídico-públicas como ocurre con la ordenación del deporte profesional, la regulación de campeonatos y competiciones, el régimen disciplinario o el control de las prácticas ilegales en el rendimiento de los deportistas. En el plano internacional el deporte no es sólo materia constitutiva de relaciones entre particulares; la mayor parte de los Estados han regulado esa proyección del deporte entendiendo que, de algún modo, afecta a su imagen exterior y a sus intereses. Junto a esa función de representación -con la nota de exclusividad- que se asigna a cada Federación deportiva española ante la respectiva Federación internacional, sólo la intervención de las Federaciones hace posible la participación de deportistas españoles -a través de selecciones nacionales o de clubes- en confrontaciones internacionales.

Pasando al examen de los preceptos cuestionados, señala el Abogado del Estado que la unicidad establecida en el art. 14.3 L 13/1980 puede calificarse como consecuencia inherente a su condición de corporación, esto es, al fenómeno de autoadministración que se produce a través de las Federaciones. Las potestades jurídico-públicas que tienen encomendadas requieren esa nota de unicidad, justificando además la exigencia de incorporación colectiva y obligatoria. Este principio de unidad resulta plenamente compatible con la constitución de asociaciones que engloben a deportistas individualmente o a clubes deportivos, sin perjuicio naturalmente de que no puedan confundirse los fines de Corporación y asociaciones, ni asumirse por éstas las funciones que con título jurídico-público y en régimen de autoadministración caracterizan a las Federaciones como Corporaciones.

En definitiva, en los preceptos cuestionados (arts. 14.3 y 15 de la Ley) no aparece realmente afectado el derecho de asociación, sino desarrollado un régimen de autoadministración corporativa en materia deportiva que se encuentra respaldado en el art. 36 CE para las profesiones tituladas en régimen de plena compatibilidad con el contenido esencial del derecho de asociación, sin que se pueda excluir su extensión a ámbitos de actividad donde quepa apreciar idénticos fundamentos. La unicidad de las Federaciones deportivas no afecta al derecho de asociación (en cuanto no restringe la viabilidad de asociaciones deportivas de primer o segundo grado). La afiliación colectiva obligatoria aparece justificada materialmente y no puede situarse en el campo del derecho de asociación. En virtud de ello la regulación de las Federaciones aparece excluida del ámbito de reserva de Ley Orgánica.

En cuanto al régimen de constitución del art. 15 se reitera que al moverse en un campo como el corporativo diferenciado del derecho de asociación, resulta inaplicable la exigencia del art. 81 CE y aparece plenamente justificada la intervención administrativa que, de un lado, constata la realidad del grupo social homogéneo sobre el que ha de configurarse la corporación, y de otro, controla la legalidad de su estructura organizativa y estatutaria como requisitos ambos previos al ejercicio de las funciones jurídico-públicas que se les van a conferir.

El extremo decisivo para la resolución del litigio, concluye el Abogado del Estado, no será si los arts. 14.3 y 15 de la Ley cuestionada vulneran el art. 22.1 CE (lo que tratándose de Corporaciones no puede ocurrir, como demuestra la compatibilidad de las mismas con todo tipo de asociaciones deportivas) sino si la Federación deportiva cuya constitución se discute viene a tomar como parámetro una modalidad deportiva ya sometida a ordenación pública a través de otra Federación o, por el contrario, en esa modalidad, el fútbol-sala, concurren circunstancias con entidad diferenciadora suficiente para que se debiera haber informado favorablemente la constitución de una nueva Federación. Pero esa cuestión, ya se entienda de legalidad o estrictamente técnica, resulta obviamente ajena a la jurisdicción constitucional.

Concluye sus alegaciones el Abogado del Estado solicitando que se dicte sentencia por la que se declare la constitucionalidad de los preceptos cuestionados.

SEPTIMO.- Del examen de las actuaciones seguidas en el recurso contencioso-administrativo núm. 105/1983 (núm. Sección 14-615) seguido ante la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional, resultan los siguientes extremos de interés:

A) El recurso contencioso-administrativo se dirige contra el Ac. 30 septiembre 1982 de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes, por el que se acordó elevar al Pleno del Consejo una Propuesta-Informe desfavorable a la creación de la Federación Española de Fútbol-Sala; contra los actos administrativos de trámite por los que se acordó incluir y mantener en el orden del día del Pleno un llamado Informe-Propuesta sobre desestimación de creación de la Federación Española de Fútbol-Sala; y contra el Ac. 11 enero 1983 del Pleno del Consejo Superior de Deportes, por el que ha sido desestimada la creación de la Federación mencionada (folios 51 y ss. de los autos).

B) Asimismo es objeto del recurso la Res. 3 noviembre 1982 del Consejo Superior de Deportes para la que, después de haber operado el silencio positivo por transcurso del plazo legalmente establecido de 6 meses, ha sido desestimada la petición relativa a la fundación e inscripción de la Federación Española de Fútbol-Sala (folios 81 y ss.).

C) En el informe enviado a la Sala por el Consejo Superior de Deportes se señala que no se ha cumplido ninguna de las condiciones exigidas para que en virtud del transcurso del plazo de 6 meses (RD 177/1981) se pueda considerar aprobada la creación de la Federación Española de Fútbol-Sala, dado que el acta fundacional no está presentada por la Real Federación Española de Fútbol ni tampoco por "50 clubes deportivos", toda vez que la constitución de un club (art. 2 RD 177/1981) requiere el cumplimiento, entre otras condiciones, del informe favorable de la Federación o Federaciones competentes y la aprobación del Consejo Superior de Deportes, requisitos todos ellos no cumplidos por los clubes que pretenden constituir una Federación de Fútbol-Sala.

D) Por providencia de 17 marzo 1983 la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sec. 1ª, de la Audiencia Nacional acordó oír a las partes y al Mº Fiscal por plazo común de 10 días para que pudieran alegar lo que considerasen oportuno en orden a la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad referente a los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 L 13/1980 de 31 marzo, respecto del art. 22.3 CE.

a) La representación de los recurrentes formuló escrito de alegaciones en el sentido de que procedía plantear la cuestión de inconstitucionalidad, razonando esencialmente en dicho escrito que la inconstitucionalidad deriva de que la L 13/1980 es una Ley ordinaria -y no orgánica- por lo que carece del rango que exige la Constitución (art. 81.1 en relación con el 53.1 y 22 de la misma), dado que sus arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15 -muy especialmente- restringen, limitan o condicionan el ejercicio del derecho de libertad de asociación, que es un derecho y libertad fundamental, dado que el art. 22 CE se halla incluido en la Sec. 1ª Cap. II Tít. I.

b) El Abogado del Estado se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que no se daban dos requisitos objetivos, como son la presunta desconformidad de la Ley con la Constitución y la conexión de aquélla con la pretensión objeto del proceso.

c) El Mº Fiscal formuló escrito de alegaciones en el sentido de no estimar necesario el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que la L 13/1980 no constituye el desarrollo del asociacionismo deportivo con carácter totalitario y autónomo -en cuyo caso la principal objeción sería la relativa a su carácter de Ley ordinaria en vez de Ley Orgánica, sino que regula determinadas estructuras de forma tal que, por las razones que expone, no es contraria a la Constitución.

OCTAVO.- Por providencia de 14 marzo 1985 se señaló para deliberación y votación el día 21 siguiente. Y por providencia de 28 marzo 1985 se amplió el plazo para dictar sentencia hasta el máximo permitido por el art. 37.2 LOTC.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La presente cuestión de inconstitucionalidad, promovida en relación con los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15, L 13/1980 de 31 marzo General de la Cultura Física y del Deporte, ha suscitado diversos problemas de índole procesal que es necesario examinar con carácter previo a la consideración de la posible inconstitucionalidad de tales preceptos.

A) El Mº Fiscal entiende que es necesario que la cuestión se formule en los mismos términos en que el posible planteamiento fue presentado a las partes y al Mº Fiscal, en el proceso "a quo", en el trámite de audiencia sobre la pertinencia de plantear la cuestión. Dicho requisito no se cumpliría en este caso, porque la providencia de 17 marzo 1983, que otorgó la audiencia, se refirió única y exclusivamente al art. 22.3 CE, mientras que el A 6 mayo 1983 plantea la cuestión en atención a la posible contradicción de los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15 L 13/1980 con los arts. 22, 53.1 y 81 CE. En definitiva se estima por el Tribunal promovente la existencia de una posible contradicción con el art. 22 (y no sólo con el 22.3), y se añade el aspecto relativo al rango de la L 13/1980 -ordinaria en vez de orgánica-, que da lugar a la posible vulneración de los arts. 53.1 y 81 CE.

El Tribunal no puede compartir la tesis expuesta. El art. 35.1 LOTC establece que cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, puede ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal, y añade en su núm. 2 que antes de adoptar mediante auto su decisión definitiva, oír a las partes y al Mº Fiscal para que puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de formularla. De dicho precepto se deduce con claridad que la providencia por la que el órgano judicial decide oír a las partes y al Mº Fiscal refleja una estimación inicial acerca de que la norma pueda ser contraria a la Constitución. Las partes y el Mº Fiscal en sus escritos de alegaciones pueden poner de manifiesto que la posible contradicción se da no sólo en relación con el precepto o preceptos constitucionales mencionados en la providencia, sino también en relación a otros, máxime teniendo en cuenta que la cuestión puede suscitarse no sólo de oficio sino también a instancia de

parte, lo que puede dar lugar a que el órgano judicial al adoptar su decisión definitiva pueda delimitar la cuestión teniendo en cuenta las alegaciones formuladas.

Esto es justamente lo que ha sucedido en el presente caso, en el que el órgano judicial ha tomado en consideración lo alegado por la parte actora en el recurso contencioso acerca de la posible contradicción de la L 13/1980, con los arts. 81.1 en relación con el 53.1 y 22 CE, al no tener el carácter de Ley Orgánica. Y por otra parte, con independencia de esta cuestión, resulta claro que la posible contradicción de los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15 de la mencionada Ley se plantea por el auto, esencialmente, en relación con el art. 22.3 CE, según se deduce con evidencia de su contenido, sin que pueda desconocerse que la determinación del alcance del núm. 3 art. 22 puede exigir que se considere el conjunto de la regulación del derecho de asociación que establece dicho precepto.

B) El segundo aspecto de índole procesal es el relativo a la posibilidad de que la cuestión de inconstitucionalidad se fundamente en un defecto de rango de la norma, pues, a juicio del Mº Fiscal, no pueden ser planteadas respecto de aspectos formales, sino que se deben limitar a denunciar el contenido material de la norma en presunto contraste con la Constitución.

El Tribunal tampoco puede compartir esta posición. De acuerdo con el art. 35.1 LOTC, el órgano judicial ha de plantear la cuestión cuando considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso, y de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución. Por tanto, la disconformidad con la Constitución estimada por el Juez no comprende sólo el contenido material de la norma sino toda vulneración de la Constitución que pueda dar lugar a su invalidez. Y dado que la regulación por ley ordinaria de materias reservadas a la Ley Orgánica por el art. 81 CE -que es el supuesto contemplado- puede dar lugar a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley, de acuerdo con el art. 28.2 LOTC, hemos de concluir que este aspecto formal puede ser objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

C) El último aspecto de carácter procesal hace referencia a la posibilidad de que el Tribunal controle el juicio de relevancia formulado por el órgano judicial, dadas las alegaciones del Fiscal General del Estado en orden a la improcedencia del planteamiento de la cuestión, y las observaciones formuladas por el Abogado del Estado.

En relación con este punto, no cabe duda de que el Tribunal puede efectuar este control, dado que puede rechazar la cuestión en trámite de admisión cuando la estime notoriamente infundada (art. 31.1 LOTC). Ahora bien, el Tribunal no puede sustituir al órgano judicial en el razonamiento jurídico que ha de fundamentar su decisión, para determinar en qué medida depende el fallo de la validez de la norma cuestionada, aunque pueda examinar la exactitud del juicio de relevancia. En el presente caso, el órgano judicial ha especificado y justificado de forma razonada en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma, por lo que el Tribunal entiende que debe proceder a considerar la cuestión planteada.

SEGUNDO.- Los artículos de la L 13/1980 General de Cultura Física y del Deporte, cuya constitucionalidad debe ser objeto de examen, son el 12.1 pfo. 2º, el 14.3 y el 15, que dicen así:

Art. 12.1.

Los clubes deportivos elaboran y aprueban sus Estatutos de conformidad con el principio de representatividad, según el régimen normativo que se determine reglamentariamente. Su aprobación por el Consejo Superior de Deportes y su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas lleva consigo su reconocimiento legal a los efectos de esta Ley.

Art. 14.3.

No puede constituirse más que una sola Federación para cada modalidad deportiva y ostenta su representación ante la respectiva Federación Internacional.

Art. 15.

1º Para constituir Federaciones españolas se precisará el informe favorable del Pleno del Consejo Superior de Deportes, la aprobación por éste de sus Estatutos y la inscripción en el correspondiente registro.

2º La inscripción de Federaciones que se constituyan a partir de la entrada en vigor de la presente Ley tendrá carácter provisional durante 4 años. Transcurrido dicho plazo, el Pleno del Consejo les otorgará su aprobación definitiva o acordará la cancelación de su inscripción.

La constitucionalidad de los mencionados preceptos se suscita tanto por razón de su contenido -posible contradicción con el art. 22 CE-, como por estar incluidos en una Ley ordinaria -y no en una de carácter orgánica-, lo que puede suponer una vulneración del art. 81 en conexión con el 22 y 53.1 CE.

TERCERO.- El examen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del contenido de los preceptos cuestionados exige efectuar algunas consideraciones generales en orden a determinados aspectos del derecho de asociación.

A) El art. 22 CE reconoce en su núm. 1 el derecho de asociación. Desde una perspectiva negativa declara ilegales las asociaciones que persiguen fines o utilicen medios tipificados como delito -núm. 2- y prohíbe las asociaciones secretas y de carácter paramilitar -núm. 5-. Desde una perspectiva positiva protege a las asociaciones de posibles interferencias del poder ejecutivo, al garantizar que sólo podrán ser disueltas o suspendidas en virtud de resolución judicial -núm. 4-. Por otra parte el núm. 3 del propio art. 22 establece que "las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad".

De acuerdo con el art. 10.2 CE, las normas relativas al derecho de asociación han de ser interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Este criterio interpretativo permite afirmar que el derecho de asociación comprende tanto la libertad positiva de asociación como la negativa de no asociarse; en efecto, el art. 20.2 de la mencionada Declaración Universal establece que "nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación", mientras que la libertad positiva se encuentra reconocida, dentro de ciertos límites, por el art. 22 Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y por el art. 11 Convenio de Roma. El Tribunal ha tenido ya ocasión de referirse a este contenido de la

libertad de asociación, en relación al cual ha declarado que "el derecho de asociación, reconocido por nuestra Constitución en su art. 22.1 comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa, el derecho de no asociarse (S 5/1981 de 13 febrero, BOE 24 febrero, f. j. 19º).

B) El reconocimiento y alcance de estas dos libertades -positiva y negativa- se encuentra en conexión con el tipo de Estado en cada tiempo y lugar. Así la libertad de asociarse supone la superación del recelo con que el Estado liberal contempló el derecho de asociación, y la libertad de no asociarse es una garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de Corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran del monopolio de una determinada actividad social.

En conexión con lo anterior, debe señalarse que uno de los problemas que se plantea en el Estado social y democrático de Derecho es determinar en qué medida el Estado puede organizar su intervención en los diversos sectores de la vida social a través de la regulación de asociaciones privadas de configuración legal, a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a todo un sector.

En concreto, por lo que aquí interesa, la configuración por la Ley de este tipo de asociaciones plantea el problema de determinar en qué medida es compatible con el derecho de asociación, para lo cual es necesario tener en cuenta los siguientes puntos:

a) En primer lugar, debe ponerse de manifiesto que la utilización generalizada de esta vía respondería a unos principios de carácter corporativo, aun cuando fuera de modo encubierto, incompatibles con el Estado social y democrático de Derecho. Afirmación que no excluye la posibilidad de que se utilice excepcionalmente, siempre que se justifique su procedencia en cada caso por razones acreditativas de que constituye una medida necesaria para la consecución de fines públicos, y con los límites necesarios para que ello no suponga una asunción (ni incidencia contraria a la Constitución) de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

b) Partiendo de lo anterior, el respeto al contenido esencial del derecho de asociación que impone al legislador el art. 53.1 CE exige que se respete la libertad negativa -libertad de no asociarse-, pues una asociación coactiva u obligatoria no sería una verdadera asociación. Y asimismo exige respeto a la libertad positiva de crear otras asociaciones con fines privados. También es de aplicación lo dispuesto en el art. 22.4 CE, en orden a que las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

c) Concebida la asociación de configuración legal dentro de estos límites, se trataría de una asociación distinta de la prevista en el art. 22 CE, que no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social. Esta posibilidad no se encuentra excluida por el artículo mencionado, cuyo núm. 3 se refiere a "las asociaciones constituidas al amparo de este artículo", de donde se deduce "a sensu contrario" que no se excluye la existencia de asociaciones que no se constituyan a su amparo.

d) La peculiaridad de estas asociaciones, dado su objeto, puede dar lugar a que el legislador regule su constitución exigiendo los requisitos que estime pertinentes, dentro de los límites indicados; y ello porque el derecho de asociación reconocido en el art. 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social.

C) El art. 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. Así en la propia Constitución (arts. 6 y 7), se contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales.

Por ello debe señalarse que la reserva de la Ley Orgánica en el art. 81.1 CE 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.

D) Problema distinto es el de determinar si estas leyes pueden establecer determinados requisitos -de verificación reglada por la Administración- para calificar una determinada asociación como del tipo correspondiente a la actividad de que se trate.

En relación con este punto, el Tribunal entiende que tal verificación reglada no va en contra del contenido esencial del derecho de asociación que debe respetar el legislador (art. 53.1 CE), en cuanto puede ser un requisito necesario para que una determinada asociación pase a estar regulada por el ordenamiento correspondiente.

CUARTO.- Las consideraciones generales anteriores nos permiten entrar en el examen de la constitucionalidad de los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15 L 13/1980. Debemos precisar sin embargo, con carácter previo, los siguientes extremos: en primer lugar, que hemos de circunscribir nuestro juicio a la constitucionalidad de tales preceptos por imperativo del art. 39.1 LOTC, el cual sólo permite en el caso de que se declare la inconstitucionalidad de alguno de ellos, que pueda extenderse a otros de la misma ley por vía de conexión o consecuencia; y, en segundo término, que tampoco podemos examinar la constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de los preceptos cuestionados (que sí podrá determinar el órgano judicial), pues el art. 27 LOTC no comprende a tales disposiciones entre las que relaciona su núm. 2 como susceptibles de declaración de inconstitucionalidad en las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad.

A) El art. 12.1 pfo. 2º L 13/1980 se encuadra en los preceptos dedicados a los clubes deportivos -arts. 11 y 12- por la Sec. 1ª "Las asociaciones deportivas" del Cap. II, "Las asociaciones y Federaciones deportivas" de dicha Ley. Por ello, para valorar su alcance desde una perspectiva constitucional es necesario partir del art. 11, el cual establece que "son clubes deportivos, a los efectos de esta Ley, las asociaciones privadas con personalidad jurídica y capacidad para obrar, cuyo exclusivo objetivo sea el fomento y la práctica de la actividad física y deportiva, sin ánimo de lucro". A continuación el art. 12.1 establece que los clubes deportivos elaboran y aprueban

sus Estatutos de conformidad con el principio de representatividad, según el régimen normativo que se determine reglamentariamente; y añade, en el párrafo objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, que "su aprobación de los Estatutos por el Consejo Superior de Deportes y su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas lleva consigo su reconocimiento legal a los efectos de esta Ley".

De acuerdo con el texto de tales preceptos, los particulares pueden constituir asociaciones deportivas con personalidad jurídica -clubes deportivos- no sometidos al régimen de la L 13/1980. La aprobación de los Estatutos y la inscripción cumple la función de un acto de calificación -con la consiguiente constancia registral- que da lugar a su reconocimiento legal a los efectos de la L 13/1980. Y no existe en tales preceptos una regulación que permita sostener que tal calificación excede de una verificación reglada del cumplimiento de los requisitos exigidos; antes al contrario, dada la función que cumple el acto de aprobación, resulta claro que el Consejo Superior de Deportes ha de efectuar una simple comprobación.

Por ello, en conclusión, debe afirmarse que el art. 12.1 pfo. 2º L 13/1980, de acuerdo con las consideraciones antes efectuadas en el fundamento jurídico anterior -ap. D)-, no es contrario a la Constitución.

B) Los arts. 14.3 y 15, L 31 marzo 1980 General de la Cultura Física y del Deporte, antes transcritos, están incluidos en la Sec. 2ª "Las Federaciones españolas" del Cap. II de la Ley "Las asociaciones y Federaciones deportivas". Para valorar su constitucionalidad o inconstitucionalidad, es necesario efectuar unas consideraciones sobre el carácter que la Ley otorga a dichas Federaciones.

La L 31 marzo 1980 tiene como objeto -art. 1- el impulso, orientación y coordinación de la educación física y del deporte, que se lleva a cabo a través de la organización administrativa a que se refiere el art. 2 (Consejo Superior de Deportes, Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Municipios).

Al lado de esta organización administrativa, la Ley atribuye funciones públicas de carácter administrativo a las Federaciones españolas, las cuales -art. 5.2- colaboran con el Comité Olímpico Español, y, de conformidad con el ordenamiento internacional, regulan el ejercicio de sus respectivas especialidades deportivas y sus competiciones; en conexión con tal precepto, el art. 16 enumera las funciones atribuidas a las Federaciones, al señalar en su núm. 1, que bajo la coordinación del Consejo Superior de Deportes, las Federaciones españolas elaboran sus reglamentos deportivos y, en base al ordenamiento internacional, atienden al desarrollo específico de su modalidad deportiva, regulan las competiciones, colaboran en la formación de sus cuadros técnicos, velan por el cumplimiento de las normas reglamentarias y ejercen la potestad disciplinaria, correspondiéndoles además la asignación, control y fiscalización de subvenciones a las asociaciones y entidades deportivas adscritas a ellos.

Del conjunto de la Ley se deduce que la misma no configura a las Federaciones españolas como Corporaciones de carácter público integradas en la Administración, ni tampoco como asociaciones obligatorias, ya que las regula aparte de la organización administrativa, y no obliga a los clubes a pertenecer a ellas (arts. 3.4 y 12.2). Las Federaciones se configuran como instituciones privadas, que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva (arts. 19 y 14) si bien se estimula la adscripción a la respectiva Federación en cuanto constituye un requisito para que los clubes deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones. Y, por otra parte, la Ley no impide en absoluto la constitución de otras asociaciones formadas por deportistas y asociaciones dedicadas a la misma modalidad deportiva, con fines privados.

De acuerdo con la Ley, y dejando al margen su desarrollo reglamentario cuya constitucionalidad no puede ser enjuiciada en el marco de una cuestión de inconstitucionalidad (aun cuando sí puede serlo por los Tribunales de orden judicial), las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo.

Dado el objeto limitado de la cuestión planteada, el Tribunal no puede extender su examen de constitucionalidad más allá de los preceptos cuestionados, ni, en consecuencia, determinar con carácter general si la vía asociativa seguida por el legislador se ajusta a los límites indicados en el f. j. 3º ap. B) y si el estímulo para la constitución de las Federaciones afecta a la libertad negativa de asociación. La caracterización de las Federaciones por el legislador constituye un dato necesario para valorar la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, que se refieren a aspectos concretos, pero tal configuración legal no es en sí misma objeto de la cuestión suscitada y, por ello, su constitucionalidad o inconstitucionalidad no puede ser examinada en la presente sentencia.

C) Dentro de este marco general, el art. 14.3 L 13/1980, cuya constitucionalidad se cuestiona, establece que no puede constituirse más que una sola Federación por cada modalidad deportiva, y que ostenta su representación ante la respectiva Federación Internacional.

Partiendo de la configuración de las Federaciones españolas en la forma antes expuesta este precepto no puede calificarse como contrario a la Constitución. Cuando el Estado utiliza la vía asociativa para atribuir a un determinado tipo de asociaciones el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en un determinado sector de la vida social, puede limitar el número de asociaciones a las que atribuye el ejercicio de tales funciones, pues corresponde al Estado organizar tal ejercicio de la forma más conveniente para la consecución del interés general. Ello no es contrario al derecho de asociación -que puede ejercerse paralelamente para fines privados-, pues como antes decíamos -f. j. 3º ap. B)-, no forma parte del contenido de tal derecho el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en relación con un sector de la vida social.

D) De otra parte el art. 15 L 31 marzo 1980, cuya constitucionalidad también se cuestiona, establece en su núm. 1 que para constituir Federaciones españolas se precisará informe favorable del Pleno del Consejo Superior de Deportes, la aprobación por éste de sus Estatutos y la inscripción en el correspondiente registro. Y en el núm. 2 añade que la inscripción de Federaciones que se constituyan a partir de la entrada en vigor de la Ley tendrán carácter provisional durante 4 años y que transcurrido este plazo el Pleno del Consejo les otorgará su aprobación definitiva o acordará la cancelación de la inscripción.

La configuración de las Federaciones españolas como un tipo de asociaciones a las que la Ley atribuye el ejercicio de funciones públicas, justifica que se exijan determinados requisitos para su constitución, dado que no se trata de asociaciones constituidas al amparo del art. 22 CE, que no reconoce el derecho de asociación para constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, según hemos indicado reiteradamente. Por eso, dado que el derecho a constituir Federaciones españolas

existe en la medida y con el alcance con que lo regula la Ley, no es inconstitucional que el legislador prevea determinados requisitos y fases para su constitución definitiva. Por ello el art. 15 no es inconstitucional, y la interpretación de su contenido es una cuestión de mera legalidad ajena a la competencia de este Tribunal.

QUINTO.- El auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad considera también que los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15 L 13/1980 pueden ser inconstitucionales en la medida en que deberían haberse incluido en una Ley Orgánica -y no en una Ley ordinaria-, por imponerlo así el art. 81.1 (en conexión con el 53.1 CE), que establece que son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra el derecho a la asociación reconocido en el art. 22 CE.

Como hemos indicado ya anteriormente -f. j. 3º ap. C)-, el derecho de asociación que regula el art. 22 CE se refiere a un género -la asociación- dentro del cual caben modalidades específicas; debiendo añadirse, como hemos señalado en el apartado anterior, que el derecho de asociación reconocido en el mencionado precepto no comprende el de constituir asociaciones con objeto de ejercer funciones públicas con carácter administrativo.

De acuerdo con estas consideraciones, el desarrollo del derecho de asociación reservado a la Ley Orgánica se refiere al género asociación, por lo que el art. 81 CE no se vulnera por el hecho de que existan leyes -como la L 13/1980- que incidan en el derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE, siempre que respeten lo establecido en la Ley Orgánica que lo desarrolle, Ley que en este caso no ha sido aún promulgada después de la Constitución.

En definitiva, de acuerdo con las ideas anteriores y al no existir una Ley Orgánica posconstitucional que desarrolle el derecho de asociación, no existe tampoco posibilidad de determinar en qué medida el art. 12.1 pfo. 2º L 13/1980 respeta lo establecido en la misma; determinación que por la misma razón tampoco puede llevarse a cabo en relación con los arts. 14.3 y 15 L 31 marzo 1980, en la medida en que fuera procedente, de acuerdo con lo expuesto en el f. j. 3º ap. B), dado que regula un tipo de asociaciones -como son las Federaciones- que no se constituyen al amparo del art. 22 CE. Finalmente, esta determinación tampoco puede hacerse en relación con la L 24 diciembre 1964 preconstitucional de Asociaciones, y ello porque, aparte de inspirarse en otros principios políticos, excluye de su ámbito de aplicación las asociaciones reguladas por leyes especiales (art. 2.4), es decir que no cumple la función de desarrollar el derecho de asociación como género, estableciendo una regulación que haya de ser respetada por las leyes especiales que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido por el art. 22 CE.

En conclusión, los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15 L 31 marzo 1980 no son inconstitucionales por el hecho del carácter no orgánico de tal Ley.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido:

Declarar que los arts. 12.1 pfo. 2º, 14.3 y 15, L 13/1980 de 31 marzo General de la Cultura Física y del Deporte, no son contrarios a la Constitución.

Dada en Madrid, a 24 mayo 1985. Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente.- Jerónimo Arozamena Sierra.- Angel Latorre Segura.- Manuel Díez de Velasco Vallejo.- Francisco Rubio Llorente.- Gloria Begué Cantón.- Luis Díez-Picazo y Ponce de León.- Francisco Tomás y Valiente.- Rafael Gómez-Ferrer Morant.- Angel Escudero del Corral.- Antonio Truyol Serra.- Francisco Pera Verdaguer, Magistrados.