

## EDJ 2009/17477

Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, S 26-2-2009, rec. 6/2007

Pte: García García-Blanco, Isabel

Resuelto el recurso interpuesto en su contra por STS Sala 3ª de 8 noviembre 2010 (J2010/251933)

### Resumen

*La AN desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Orden por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones Deportivas españolas. La Sala confirma la Orden impugnada al considerar que no vulnera el libre derecho de asociación sino que procede a una regulación dando uniformidad a los procesos electorales en todas las federaciones, regulación que ya existía anteriormente.*

### NORMATIVA ESTUDIADA

O ECI/3567/2007 de 4 diciembre 2007. Regula procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas  
LO 1/2002 de 22 marzo 2002. Derecho de Asociación  
art.1.3 , art.31.6  
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
art.22

### ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	2
FALLO .....	3

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

#### ASOCIACIONES

##### DERECHO FUNDAMENTAL

En general  
Otros

#### DEPORTES

##### CLUBES

### FICHA TÉCNICA

Favorable a: Administración estatal (funciones legislativas); Desfavorable a: Asociación

Procedimiento:Recurso contencioso-administrativo

#### Legislación

Desestima el recurso interpuesto contra O ECI/3567/2007 de 4 diciembre 2007. Regula procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas

Aplica art.1.3, art.31.6 de LO 1/2002 de 22 marzo 2002. Derecho de Asociación

Aplica art.22 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita O ECD/452/2004 de 12 febrero 2004

Cita LO 1/2002 de 22 marzo 2002. Derecho de Asociación

Cita O de 8 noviembre 1999. Criterios para elaboración de reglamentos y realización de procesos electorales en federaciones deportivas españolas y agrupaciones de clubes

Cita art.139.1 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita O de 11 abril 1996

Cita O de 28 abril 1992. Procesos Electorales de los Organos de Gobierno y Representación de las Federaciones Deportivas Españolas

Cita RD 1835/1991 de 20 diciembre 1991. Federaciones Deportivas Españolas

Cita art.30.1, tit.3cap.2, tit.3cap.3 de 10/1990 de 15 octubre 1990. Deporte

Cita O de 9 marzo 1988

Cita art.248.4 de LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

Cita O de 2 julio 1984

Cita O de 2 julio 1984

Cita art.6, art.7, art.81.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

#### Jurisprudencia

Resuelto el recurso interpuesto en su contra por STS Sala 3ª de 8 noviembre 2010 (J2010/251933)

## ANTECEDENTES DE HECHO

1.- La parte indicada interpuso en fecha 26/12/2007 este recurso respecto de los actos antes aludidos y, admitido a trámite, y reclamado el expediente administrativo, se entregó éste a la parte actora para que formalizara la demanda, lo que hizo en tiempo, en la que realizó una exposición fáctica y la alegación de los preceptos legales que estimó aplicables, concretando su petición en el Suplico de la misma, en el que literalmente dijo: "que, tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por formulada demanda en las presentes actuaciones; dé a los autos el curso señalado por la Ley y, en su día, dicte sentencia por la que, estimando íntegramente el recurso, declare contraria a Derecho y, en consecuencia, declare nula y anule la Orden ECI/3567/2007, de 4 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Españolas, por vulnerar el derecho fundamental de asociación, reconocido por el artículo 22 de la Constitución Española de 1978 EDL 1978/3879 .

Subsidiariamente declare contrarios a Derecho, declare nulos y anule los siguientes preceptos de la citada Orden ECI/3567/2007 -por idéntico motivo-:

- el artículo 2.3,
- el artículo 3,
- el artículo 4,
- el artículo 10.3,
- el artículo 12; y,
- la disposición transitoria única".

2.- De la demanda se dio traslado al Sr. Abogado del Estado, quien en nombre de la Administración demandada contestó en un relato fáctico y una argumentación jurídica que sirvió al mismo para concretar su oposición al recurso en el suplico de la misma, en el cual solicitó: "Que tenga por contestada la demanda deducida en el presente litigio y, previos los trámites legales, dicte Sentencia por la que se desestime el presente recurso, confirmando íntegramente la Orden impugnada por ser conforme a Derecho, con expresa imposición de las costas al demandante".

3.- Siendo el siguiente trámite el de Conclusiones, a través del cual, las partes, por su orden, han concretando sus posiciones y reiterado sus respectivas pretensiones. Por providencia de 9 de febrero de 2009 se hizo señalamiento para votación y fallo el día 24 de febrero de 2009, en que efectivamente se deliberó y votó

4.- En el presente recurso contencioso-administrativo no se han quebrantado las formas legales exigidas por la Ley que regula la Jurisdicción. Y ha sido Ponente el Magistrado de esta Sección D<sup>a</sup> Isabel García García-Blanco.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- En el presente recurso se impugna la ORDEN ECI/3567/2007, de 4 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas EDL 2007/211659 .

Resumidamente, en la demanda, se afirma una vulneración del derecho fundamental de asociación consagrado en el art. 22 de la CE EDL 1978/3879 , en cuanto tal OM EDL 2007/211659 conculca la libertad de organización y funcionamiento interno, sin injerencias públicas, potestad de autoorganización, de la RFEF, como asociación deportiva de naturaleza privada. Dicha intromisión se produce cuando la OM determina las reglas y procedimientos para la elección y sustitución de los miembros de los órganos de gobierno y representación.

2.- El adecuado análisis de la cuestión planteada exige partir de que las Federaciones Deportivas españolas están configuradas (art. 30.1 de Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte EDL 1990/14774 ) como "entidades privadas" con personalidad jurídica propia, señalándose en el núm. 2 del mencionado artículo que además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública.

A tal efecto, conviene señalar que no es lo mismo una asociación deportiva - género- que una federación deportiva - especie- (Cáp. III del Título III de la Ley 10/1990 EDL 1990/14774 ) pese a que en la demanda, la RFEF, se identifica a sí misma, continuadamente, como asociación deportiva y de ahí su equivocada elaboración y conclusión anulatoria ya que toda la argumentación se construye sobre la base de las simples asociaciones deportivas sin funciones públicas administrativas atribuidas como son los clubes deportivos (Cáp. II del Título III de la Ley 10/1990 EDL 1990/14774 ).

Tal diferenciación ya fue claramente establecida por el Tribunal Constitucional Pleno, en su sentencia de 24-5-1985 (núm. 67/1985 BOE 153/1985 EDJ 1985/67 , de 27 de junio de 1985, rec. 364/1983), sentencia de la que trasponemos los párrafos más relevantes al caso, con la adición del subrayado para enfatizar los datos que conducen al pronunciamiento del fallo:

(FJ 3)<sup>c</sup>) Concebida la asociación de configuración legal dentro de estos límites, se trataría de una asociación distinta de la prevista en el art. 22 CE EDL 1978/3879 , 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 EDL 1978/3879 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 EDL 1978/3879 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 EDL 1978/3879), 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 EDL 1978/3879 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 4)"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 EDL 1978/3879 , 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".

Así, las federaciones deportivas, esa concreta especie del género asociación deportiva, quedan fuera del ámbito de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (art. 1-3 EDL 2002/4288 "Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales."), por lo que han de rechazarse de plano todos los argumentos centrados en concretas vulneraciones de la LODA 1/2002 EDL 2002/4288 que prescindan de la legislación específica existente al caso.

En este marco, el art. 31-6 de la Ley 10/1990 EDL 2002/4288 habilita para el desarrollo normativo en lo concerniente a los criterios establecidos para los estatutos, composición, funciones y duración del mandato de los órganos de gobierno y representación, así como la organización complementaria de las Federaciones deportivas españolas, aspectos en los que claramente incide la OM aquí cuestionada EDL 2007/211659 al regular los procesos electorales.

Es el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo por parte de las federaciones deportivas lo que avala las diferentes reglas de tutela y control que la Administración del Estado puede ejercitar sobre las mismas y la propia Ley del Deporte remite al desarrollo reglamentario que se lleva a efecto mediante el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y cuya Disposición Final Primera EDL 1991/16026 autoriza al Ministro de Educación y Ciencia para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y aplicación del RD. Ya en cuanto al proceso electoral expresamente se determina en el RD 1835/1991 EDL 1991/16026 que el desarrollo de los procesos electorales se regulará reglamentariamente (art. 14 EDL 1991/16026 ) y expresamente el art. 15 EDL 1991/16026 concluye: "1. La Asamblea General es el Órgano superior de las Federaciones deportivas españolas, en el que podrán estar representadas las personas físicas y Entidades a que se refiere el art. 1 del presente Real Decreto EDL 1991/16026 . Sus miembros serán elegidos cada cuatro años, coincidiendo con los años de juegos olímpicos de verano, por sufragio libre y secreto, igual y directo, entre y por los componentes de cada estamento de la modalidad deportiva correspondiente y de acuerdo con las clasificaciones y en la proporción que establezcan las disposiciones complementarias de este Real Decreto, en razón de las peculiaridades que identifican a cada Federación." Ha de recordarse que la primera OM que se dictó en uso de estas concretas habilitaciones es de 28-4-1992 EDL 1992/15139 sustituida por OM 11-4-1996 EDL 1996/14908 , sustituida por la OM de 8-11-1999 EDL 1999/63473 , sustituida por la ORDEN ECD/452/2004 de 12 de febrero EDL 2004/1838 , siendo esta el antecedente de la aquí recurrida.

Con anterioridad a la Ley del Deporte 10/1990 EDL 2002/4288 también se había regulado la materia electoral en las federaciones deportivas (la Orden de 2 de julio de 1984 por la que se dictan instrucciones para la elección de Plenos Federativos y Presidentes de las Federaciones deportivas españolas y para la renovación de los Estatutos EDL 1984/8824 ; la Orden de 2 de julio de 1984 por la que se establecen los criterios para la constitución de los Plenos federativos de las Federaciones deportivas españolas EDL 1984/8823 , y la Orden de 9 de marzo de 1988 por la que se establecen instrucciones para la elección de Plenos federativos y Presidentes) EDL 1988/11170 , por lo que la OM aquí cuestionada no constituye una novedad de la intervención reguladora con base al control del Estado subyacente al ejercicio de funciones públicas delegadas.

Por tanto desde la perspectiva de la limitación sustantiva en el examen jurídico de la actuación administrativa que comporta el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales previsto en la LJCA ha de concluirse que la ORDEN ECI/3567/2007, de 4 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas EDL 2007/211659 no incurre en la vulneración denunciada respecto del art. 22 de la CE EDL 1978/3879 , cuando procede a regular, dando uniformidad a los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas

Por todo ello la demanda ha de desestimarse.

3.- De conformidad con el art. 139-1 de la LRJCA de 13 de julio de 1998 EDL 1998/44323 no se aprecian circunstancias de mala fe o temeridad que determinen expresa imposición de las costas causadas en este proceso.

## FALLO

En atención a lo expuesto la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha decidido:  
DESESTIMAR

el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la REAL FEDERACION ESPAÑOLA DE FUTBOL (RFEF), contra la ORDEN ECI/3567/2007, de 4 de diciembre EDL 2007/211659 a que las presentes actuaciones se contraen, y sin que se aprecien las vulneraciones de derechos fundamentales denunciadas.

Sin imposición de costas.

Al notificarse la presente sentencia se hará la indicación de recursos que previene el art. 248.4 de la ley orgánica 6/1985, de 1 de junio del Poder Judicial EDL 1985/8754 .

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. DIEGO CÓRDOBA CASTROVERDE D. FRANCISCO DÍAZ FRAILE D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

D<sup>a</sup>.ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO D. JOSÉ LUIS TERRERO CHACÓN

PUBLICACION

Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Magistrada Ponente en la misma, Ilma. Sra. D<sup>a</sup> ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO estando celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional; certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079230032009100100