

EDJ 2009/173465

Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, S 23-7-2009, rec. 7/2007

Pte: Córdoba Castroverde, Diego

Resuelto el recurso interpuesto en su contra por STS Sala 3ª de 22 diciembre 2010 (J2010/290688)

Resumen

La AN desestima el recurso contencioso y declara que la OM ECI/3567/2007, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones Deportivas, 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, no incurre en la vulneración denunciada respecto del art. 22 CE, cuando procede a regular, dando uniformidad, a los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, ya que 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.

NORMATIVA ESTUDIADA

RD 1835/1991 de 20 diciembre 1991. Federaciones Deportivas Españolas
art.14 , art.15
10/1990 de 15 octubre 1990. Deporte
art.30 , art.31.6
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.22

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ASOCIACIONES

DERECHO FUNDAMENTAL

En general
Otros

DEPORTES

FEDERACIONES

REGLAMENTOS

IMPUGNACIÓN

Directa

FICHA TÉCNICA

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

Procedimiento:Derechos Fundamentales y Libertades Públicas

Legislación

Aplica art.14, art.15 de RD 1835/1991 de 20 diciembre 1991. Federaciones Deportivas Españolas

Aplica art.30, art.31.6 de 10/1990 de 15 octubre 1990. Deporte

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

Cita RD 1026/2007 de 20 julio 2007. Modificación del RD 1835/1991, de 20 diciembre, de Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas

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

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

Cita art.30.2, art.81.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Resuelto el recurso interpuesto en su contra por STS Sala 3ª de 22 diciembre 2010 (J2010/290688)

Cita en el mismo sentido sobre DEPORTES - FEDERACIONES, ASOCIACIONES - DERECHO FUNDAMENTAL - En general STC Pleno de 23 julio 1998 (J1998/10006)

Cita en el mismo sentido STC Pleno de 24 mayo 1985 (J1985/67)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por término de ocho días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito presentado el 6 de febrero de 2009 en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicita sentencia estimatoria del recurso por la que se anule la Orden ECI/3567/2007 por vulnerar el derecho fundamental de asociación.

SEGUNDO.- Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal, una vez conferido el tramite pertinente para contestar la demanda, presentaron sendos escritos en los que alegaron los hechos y fundamentos de derecho que estimaron pertinentes, solicitando una sentencia en la que se declare la conformidad a derecho de las resoluciones impugnadas.

TERCERO.- Tras la práctica de las pruebas que se consideraron pertinentes, con el resultado obrante en las actuaciones, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 14 de julio de 2009, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo PONENTE el Magistrado Ilmo. Sr. D. DIEGO CORDOBA CASTROVERDE.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso tiene por objeto la contra la Orden Ministerial ECI/3567/2007 de 4 de diciembre por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Españolas al considerar que la misma vulnera el derecho fundamental de las Federaciones recurrentes. Y ello por cuanto consideran en síntesis que:

1º La parte recurrente empieza por afirmar, aunque lo haga en los antecedentes de su demanda y posteriormente no tenga reflejo en los razonamientos contenidos en la fundamentación jurídica ni desarrollo alguno, que los actos han de ser anulados porque que no existe un acuerdo de iniciación del procedimiento de elaboración de la Orden y porque carecen de firma (los califica de "anónimos") la Memoria Económica, el Informe de necesidad y oportunidad del proyecto y el informe sobre el impacto de género.

2º La Orden impugnada vulnera el derecho fundamental de asociación, art. 22 de la CE EDL 1978/3879 , pues partiendo de la naturaleza privada asociativa de la federaciones deportivas y, por ende, de las Federaciones Territoriales de Fútbol recurrentes (art. 30 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre del Deporte EDL 1990/14774) que se constituyen con la forma jurídica de una asociación de carácter privado, considera que tales asociaciones gozan de una libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas (potestad de autoorganización) que se conculca en este caso por la Orden impugnada, sin habilitación legal alguna, en cuanto regula de forma pormenoriza el régimen electoral de los órganos de gobierno y representación de dichas Federaciones impidiendo que puedan ejercer su potestad de autoorganización.

3º Vulnera la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo EDL 2002/4288 reguladora del derecho de asociación que reconoce también la facultad de autoorganización sin injerencias exteriores y tampoco existe previsión legal que permita que los acuerdos de la Junta de Garantías Electorales puedan ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa y no a la civil, tal y como dispone el art. 20.4 de la Orden impugnada

Por su parte, el Abogado del Estado alega que ya la STC 64/1985 EDJ 1985/64 junto con afirmar que las Federaciones aparecen como asociaciones de carácter privado a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo, también se dijo que "no se trata de asociaciones constituidas al amparo del art. 22 de la Constitución EDL 1978/3879 ... 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 otra parte, la mayoría de los motivos de impugnación no son imputables a la Orden impugnada sino al régimen jurídico previsto en la Ley, desarrollado por el Real Decreto 1835/1991 de 20 de diciembre EDL 1991/16026 y modificado por el Real Decreto 1026/2007, de 20 de julio EDL 2007/79544 , normas cuyo control no corresponde a este Tribunal. También alega que la habilitación legal de la Orden impugnada se encuentra en el art. 31.6 de la Ley del Deporte en el que se dispone que "Los Estatutos, la composición, funciones y duración del mandato de los órganos de gobierno y representación, así como la organización complementaria de las Federaciones deportivas españolas se acomodaran a los criterios establecidos en las disposiciones de desarrollo de la presente Ley", y en uso de esa habilitación legal se dictó el Real Decreto 1835/1991 de 20 de noviembre de Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas que en su disposición Final Primera autoriza al Ministro de Educación y Ciencia para dictar las normas necesarias para el desarrollo y aplicación del citado Real Decreto EDL 1991/16026 , y en cumplimiento de esta habilitación se dictaron sucesivas Ordenes y finalmente se dictó la Orden impugnada sin que la parte impugnase ninguna de las Ordenes precedentes. En definitiva, la Orden se limita a establecer su régimen jurídico que supone el ejercicio de la potestad regulatoria que tiene fundamento en la atribución por delegación del ejercicio de funciones públicas.

El Ministerio Fiscal entiende que aunque sean asociaciones de carácter privado no pueden desconocer el art. 30 de la Ley del Deporte ni la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la sentencia 173/1998, de 23 de julio EDJ 1998/10006 , sin que la vulneración del principio de jerarquía normativa tenga rango de derecho fundamental. Y considera que la Orden impugnada no afecta al contenido esencial del derecho fundamental de asociación.

SEGUNDO.- El cauce procesal elegido por la demandante para el ejercicio de su pretensión impugnatoria es el establecido en los arts 114 y ss de la LRJCA, destinado, única y exclusivamente, a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la Constitución EDL 1978/3879 . Quedan, por consiguiente, fuera de esta vía, preferente y sumaria, cuantas cuestiones afecten a la mera legalidad ordinaria jurídico-administrativa del acto impugnado (salvo que, al propio tiempo, integren vulneración de un derecho fundamental), o, a preceptos constitucionales distintos de los citados que habrán de ser planteadas a través del oportuno procedimiento ordinario.

Partiendo de este presupuesto, la Sala habrá de limitar su actuación jurisdiccional a determinar si el acto impugnado incide negativamente o vulnera en el único derecho fundamental invocado, el de asociación, quedando al margen de este pronunciamiento, las cuestiones referidas a las pretendidas irregularidades habidas en el procedimiento de elaboración de la Orden y de los informes en las que se apoya (falta de un acuerdo de iniciación del procedimiento de elaboración de la Orden y la falta de firma en la Memoria Económica, el Informe de necesidad y oportunidad del proyecto y el informe sobre el impacto de género), al tratarse de cuestiones de mera legalidad ordinaria desconectadas de la vulneración de alguno de los derechos fundamentales objeto de esta especial protección, y sin que la parte rzone ni este Tribunal advierta en que medida las pretendidas infracciones denunciadas afectan al derecho fundamental de asociación o a cualquier otro derecho fundamental, que constituye el ámbito exclusivo de conocimiento del procedimiento que nos ocupa.

TERCERO.- El eje central de la pretensión impugnatoria se centra en la pretendida vulneración del derecho fundamental de asociación, art. 22 de la CE EDL 1978/3879 , al considerar que dada la naturaleza privada asociativa de la federaciones deportivas y, por ende, de las Federaciones Territoriales de Fútbol recurrentes (art. 30 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre del Deporte EDL 1990/14774), gozan de una libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas (potestad de autoorganización) que se conculca en este caso por la Orden impugnada, en cuanto regula, sin habilitación legal alguna, y de forma pormenoriza el régimen electoral de los órganos de gobierno y representación de dichas Federaciones impidiendo que puedan ejercer su potestad de autoorganización.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta alegación en la sentencia de esta Sección de 26 de febrero de 2009 recaída en el procedimiento especial de protección de derechos Fundamentales (rec. núm. 6/2007) promovido por La Real Federación Española de Fútbol contra esta misma Orden. En dicha sentencia ya afirmábamos que "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 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) pese a que en la demanda, la RFEF, se identifica a si 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).

Tal diferenciación ya fue claramente establecida por el Tribunal Constitucional Pleno, en su sentencia de 24-5-1985 (núm. 67/1985 EDJ 1985/67 BOE 153/1985, 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)"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 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 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), 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 EDL 2002/4288, reguladora del Derecho de Asociación (art. 1-3 "Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales."), por lo que han de rechazarse de plano todos los argumentos centrados en concretas vulneraciones de la LODA 1/2002 que prescindan de la legislación específica existente al caso.

En este marco, el art. 31-6 de la Ley 10/1990 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 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 EDL 1991/16026, sobre Federaciones Deportivas Españolas y cuya Disposición Final Primera 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) y expresamente el art. 15 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. 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 sustituida por OM 11-4-1996, sustituida por la OM de 8-11-1999, sustituida por la ORDEN ECD/452/2004 de 12 de febrero, siendo esta el antecedente de la aquí recurrida.

Con anterioridad a la Ley del Deporte 10/1990 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; 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, y la Orden de 9 de marzo de 1988 por la que se establecen instrucciones para la elección de Plenos federativos y Presidentes), 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 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".

Razones estas que resultan plenamente aplicables al supuesto que nos ocupa y que, al igual que en aquel procedimiento, determinan la desestimación de la pretendida vulneración del derecho fundamental de asociación.

CUARTO.- Finalmente se aduce la falta de habilitación legal específica que permita que los acuerdos de la Junta de Garantías Electorales sean revisables en sede contencioso-administrativa y no ante la jurisdicción civil.

Lo cierto es que la parte está planteando, en definitiva, la falta de cobertura legal en la determinación del órgano jurisdiccional competente para conocer de la impugnación de determinados acuerdos, lo cual no tiene incidencia efectiva en la vulneración del derecho fundamental de asociación ni sobre ningún otro derecho fundamental, pues tampoco incide en el derecho a obtener una tutela judicial efectiva por denegación del acceso a un control jurisdiccional sino en la atribución de ese control a un orden jurisdiccional determinado, en concreto al orden contencioso-administrativo y no al civil, respecto de los actos en materia electoral dictados por la Junta de Garantías Electorales.

En todo caso, tan solo añadir que el art. 38 de la Ley 10/1990 al crear la Junta de Garantías electorales, adscrita orgánicamente al Consejo Superior de Deportes, afirma que dicho órgano "velará, de forma inmediata y en última instancia administrativa, por el ajuste a derecho de los procesos electorales en los órganos de gobierno de las Federaciones deportivas españolas" por lo que al tratarse de actos dictados por la última instancia administrativa en el ejercicio de funciones públicas delegadas y, por tanto, sujetas al derecho administrativo su conocimiento esté encomendado al orden contencioso-administrativo, conclusión que aparece avalada por la previsión contenida en el art. 33.4 del Real Decreto 1835/1991 EDL 1991/16026 en cuya virtud "4. Los acuerdos y decisiones adoptadas por la Junta de Garantías Electorales agotan la vía administrativa".

QUINTO.- A los efectos previstos en el art. 139 de la Ley reguladora de esta jurisdicción en materia de costas procesales, no se aprecia temeridad o mala fe en ninguno de los litigantes.

VISTOS los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación,

FALLO

Que procede desestimar el recurso interpuesto por la procuradora de los Tribunales D^a Cristina Deza García, en nombre y representación de las Federación de Fútbol de Castilla y León y la Comunidad Valenciana, contra la Orden Ministerial ECI/3567/2007 de 4 de diciembre por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Españolas, sin hacer expresa condena en costas.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevará testimonio a las actuaciones, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079230032009100501