

EDJ 2009/230911

Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, S 30-9-2009, rec. 93/2008

Pte: Córdoba Castroverde, Diego

Comentada en "Irregularidades en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos: alcance de los incumplimientos detectados. Respuesta de los Tribunales"

Resumen

La AN desestima el recurso contencioso interpuesto contra la OM ECI/3567/2007, de 4 diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Españolas. La Sala, habida cuenta que las federaciones deportivas, esa concreta especie del género de asociación deportiva, quedan fuera del ámbito de la LO 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, por lo que rechaza todos los argumentos centrados en concretas vulneraciones de la misma que prescindan de la legislación específica existente al caso, manifiesta que, en ese marco, el art. 31, 6 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 al regular los procesos electorales.

NORMATIVA ESTUDIADA

O ECI/3567/2007 de 4 diciembre 2007. Regula procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas
art.2.1

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

art.14 , art.15 , art.17

10/1990 de 15 octubre 1990. Deporte

art.31.6

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	7

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ASOCIACIONES

DERECHO FUNDAMENTAL

Otros

DEPORTES

FEDERACIONES

FICHA TÉCNICA

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

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.2.1 de O ECI/3567/2007 de 4 diciembre 2007. Regula procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas

Aplica art.14, art.15, art.17 de RD 1835/1991 de 20 diciembre 1991. Federaciones Deportivas Españolas

Aplica 10/1990 de 15 octubre 1990. Deporte

Cita O ECD/452/2004 de 12 febrero 2004

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

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

Cita art.22, art.24 de Ley 50/1997 de 27 noviembre 1997. Del Gobierno

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

Cita O de 9 marzo 1988

Cita O de 2 julio 1984

Cita art.22, art.81.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido sobre DEPORTES - FEDERACIONES, ASOCIACIONES - DERECHO FUNDAMENTAL - Otros
SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 febrero 2009 (J2009/17477)

Cita en el mismo sentido sobre DEPORTES - FEDERACIONES STS Sala 3ª de 5 diciembre 1996 (J1996/9557)
Cita en el mismo sentido sobre DEPORTES - FEDERACIONES STC Pleno de 24 mayo 1985 (J1985/67)

Bibliografía

Comentada en "Irregularidades en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos: alcance de los incumplimientos detectados. Respuesta de los Tribunales"

Citada en "El control jurisdiccional en materia deportiva"

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por término de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito presentado el 4 de junio 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 recurrida y subsidiariamente se declare contrarios a derecho los siguiente preceptos art. 2.3; art.3; art.4; art. 10.3; art. 12 y la Disposición Transitoria Única.

SEGUNDO.- La Administración demandada, una vez conferido el tramite pertinente para contestar la demanda, presentó escrito en el que alegó los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicitando una sentencia en la que se declare la conformidad a derecho de las resoluciones impugnadas.

TERCERO.- No estimándose necesaria la celebración de vista pública se confirió traslado a las partes por termino de diez días para la formulación de conclusiones. Presentados los oportunos escritos quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 22 de septiembre 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 Orden del Ministerio de Educación y Ciencia ECI/3567/2007, de 4 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Española EDL 2007/211659 .

La Federación recurrente fundamenta su recurso en los siguientes motivos de impugnación:

1º Vulneración del derecho fundamental de asociación lo que determina la nulidad radical de la citada Orden al amparo del art. 62.1.a) y art. 62.2 de la LRJCA EDL 1998/44323, pues dada la naturaleza privada de las Federaciones Deportivas la Orden conculca su derecho de asociación en cuanto impide su potestad de autoorganización, del que forman parte las reglas y procedimientos para elección y sustitución de los miembros de órgano de gobierno y representación sin que una Orden Ministerial, sin cobertura legal alguna, pudiese regular de forma tan pormenorizada el citado régimen electoral, hasta el punto de impedirle ejercer la potestad de autoorganización.

2º Vulneración de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del derecho asociación EDL 2002/4288 . Y ello por cuanto la citada Ley Orgánica fija los elementos esenciales del régimen del derecho de asociación, entre los que se incluye las libertades de autoorganización y funcionamiento sin injerencias exteriores, sin que un reglamento de desarrollo de la Ley del Deporte EDL 1990/14774 pueda contradecir las previsiones de la citada Ley Orgánica EDL 2002/4288 .

En este mismo apartado considera que la Orden impugnada EDL 2007/211659 vulnera los siguientes preceptos de la Ley Orgánica EDL 2002/4288 :

- art. 2.4 EDL 2002/4288 que establece que la constitución de asociaciones y el establecimiento de su organización y funcionamiento se llevará a cabo dentro del marco de la Constitución y de la Ley Orgánica, y la Orden, al regular el proceso electoral no respeta la facultad de autoorganización y funcionamiento.

- art. 4.2 EDL 2002/4288 "La administración no podrá adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones", por lo que la Administración está desapoderada para decretar la suspensión de los acuerdos federativos, correspondiendo esta decisión al órgano jurisdiccional competente y tampoco para dictar una Orden Ministerial para regular exhaustivamente los procesos electorales de las Federaciones deportivas, en cuanto dicha regulación implica una intervención del poder ejecutivo en la vida interna de la asociación.

-art. 7 apartado h) EDL 2002/4288 relativo a que los Estatutos deben contener los Estatutos, por lo que es la voluntad interna aprobada por los Estatutos la que debe regular los procesos electorales sin que exista ningún precepto de la ley del Deporte que permita entender que existe una remisión o habilitación legal expresa que faculte a la Administración para regular los procesos electorales federativos.

-art. 40 EDL 2002/4288 que atribuye a la jurisdicción civil el conocimiento de las pretensiones derivadas del tráfico jurídico privado de las asociaciones y su funcionamiento interno, si embargo el art. 20 de la Orden Ministerial somete al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones de la Junta de Garantías Electorales.

3º Vulneración de la Ley 10/1990 de 15 de octubre del Deporte EDL 1990/14774 en cuanto recoge en su Exposición de Motivos el principio de autoorganización federativo en cuanto asociación privada y pese a ello la Orden Ministerial regula las normas electorales de las Federaciones deportivas EDL 2007/211659 , sin la menor habilitación legal, infringiendo el art. 31.6 de la Ley del Deporte EDL 1990/14774 . La violación del principio de autoorganización se produce en cuanto la Orden no solo determina la composición

de las Asambleas Generales de las Federaciones Deportivas sino también hasta de que manera y en que proporción se configura esa composición es decir la proporcionalidad en la representación de los estamentos implicados, tal y como establece el art. 10.3 de la Orden EDL 2007/211659 .

4º Vulneración de los artículos 15 y 17 del Real Decreto 1835/1991 de 20 de noviembre de Federaciones Deportivas EDL 1991/16026 en los que se dispone que los miembros de la Asamblea General y el Presidente serán elegidos cada cuatro años por lo que el art. 2.3 de la Orden Ministerial EDL 2007/211659 en cuanto establece que los procesos electorales para la elección de los citados órganos se realizaron coincidiendo con el año de celebración de los Juegos Olímpicos de Verano, deberán iniciarse en el primer trimestre de dicho año o, en el caso de las Federaciones Deportivas que deban participar en dichos Juegos dentro de los meses siguientes a la finalización de los mismos, supone un adelanto de las elecciones en unos meses que implica un "recorte injustificado y flagrantemente ilegal de su legítimo y democrático mandato".

5º Vulneración de la normativa FIFA con grave riesgo de no participación de los clubes de fútbol español y de la selección nacional en competiciones o en actividades deportivas internacionales, pues los Estatutos FIFA consagran el principio de no injerencia de los poderes públicos de los Estados en los asuntos internos de las asociaciones nacionales bajo apercibimiento de suspensión de las mismas. Entre esta normativa FIFA se encuentra el Reglamento o Código electoral que entra en colisión con la Orden Ministerial impugnada, en especial al no permitir ninguna injerencia gubernamental en el proceso electoral ni en la composición del cuerpo electoral.

6º También se añade que falta el acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la Orden EDL 2007/211659 y que no consta firma en la Memoria económica y en el informe de necesidad y oportunidad del proyecto, así como en el informe sobre el impacto por razón de género, informes preceptivos conforme el art. 22 de la Ley del Gobierno EDL 1997/25084 .

SEGUNDO.- El Abogado del Estado se opone al recurso y alega respecto a la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas que resulta de aplicación la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de mayo EDJ 1985/67 en la que se sostiene que las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo, lo que apodera a los poderes públicos para establecer determinados requisitos en cuanto a su constitución y funcionamiento, y no se trata de asociaciones constituidas al amparo del art. 22 de la Constitución EDL 1978/3879 que no reconoce el derecho de asociación para constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo.

Considera que (salvo los fundamentos jurídicos IX y X del escrito de demanda) los motivos de impugnación no se refieren a la Orden Ministerial impugnada EDL 2007/211659 sino al régimen jurídico aplicable a las federaciones deportivas aprobado por Ley y desarrollado por Real Decreto.

Ninguna base tiene, a juicio del representante del Estado, toda la argumentación de la demanda que intenta razonar que las Federaciones deportivas están sujetas al derecho de asociación (art. 22 C.E EDL 1978/3879) y su desarrollo legislativo y que las previsiones de la ley del Deporte debe entenderse interpretada, cuando no tácitamente derogada, por lo dispuesto en la LO del Derecho de asociación, dado que la STC 67/1985 EDJ 1985/67 ya dejó claro que no se trata de asociaciones constituidas al amparo del art. 22 de la C.E EDL 1978/3879 . La propia Ley Orgánica de derecho de asociación deja a salvo de su régimen aplicativo aquellas que tengan un régimen asociativo específico y entre ellas menciona especialmente a las federaciones deportivas (art. 1 apartado 2 y 3 de la LO 1/2002 EDL 2002/4288).

Considera que la Orden impugnada EDL 2007/211659 ha sido dictada con la habilitación legal que le confiere el art. 31.6 de la Ley del Deporte EDL 1990/14774 , en cuya virtud "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, se acomodará a los criterios establecidos en las disposiciones de desarrollo de la presente Ley". Y en uso de esta habilitación legal se dictó el Real Decreto 1835/1991 de 20 de noviembre que en su Disposición Final Primera EDL 1991/16026 "autoriza al Ministerio de Educación y Ciencia para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y aplicación del presente Real Decreto", y en uso de esa habilitación se dictó la orden de 8 de noviembre de 1999 por la que se establecen los criterios para la elaboración de reglamentos y realización de procesos electorales en las federaciones deportivas, Orden sucesivamente modificada por la Orden ECD/452/2004 de 12 de febrero EDL 2004/1838 y ECI/3567/2007 de 4 de diciembre EDL 2007/211659 objeto del presente recurso, sin que la parte recurrente interpusiese recurso contra las Ordenes precedentes bajo cuyas previsiones se han elegido los sucesivos Presidentes de la Federación Española de Fútbol. Considera, con apoyo en la STS de 5 de diciembre de 1996 (rec. 6600/1992) EDJ 1996/9557 que lo que la parte califica de control por el poder ejecutivo no es sino el establecimiento de su régimen jurídico mediante una norma de rango legal desarrollada reglamentariamente. Y las potestades de la Administración, a través del Consejo Superior de Deportes, quedan limitadas a aquellas destinadas a garantizar que reúnen los requisitos previstos por la legislación par su correcta constitución y el correcto ejercicio por delegación de funciones administrativas, plenamente justificada dada su especial naturaleza. También considera que dicha regulación se acomoda al derecho comunitario de conformidad con la Declaración anexa al Tratado de Niza sobre la función de las Federaciones Deportivas, en el que si bien se reconoce su derecho a la autoorganización se añade "siempre que se conformen al derecho nacional y comunitario y funciones de forma democrática y transparente...".

Descarta cualquier posible vulneración de la LO de Asociación EDL 2002/4288 pues dicha norma no resulta aplicable a las federaciones deportivas tal y como se deduce del art. 1, apartados 2 y 3 de la misma EDL 2002/4288.

Rechaza que la Orden impugnada, en concreto su art. 10 EDL 2007/211659 , infrinja el art. 31 de la Ley del Deporte EDL 1990/14774 al establecer determinados porcentajes de participación o representación de los diferentes colectivos integrados en las federaciones, por cuanto el art. 31.6 de la Ley Deporte EDL 1990/14774 remite a un desarrollo reglamentario los Estatutos y composición de los órganos de gobierno y representación y el RD 1835/1991 establece en su art. 14 EDL 1991/16026 la relación de electores y elegibles de los órganos de gobierno y representación haciendo una remisión al desarrollo posterior sin que la Orden impugnada introduzca en este punto mayor novedad que asignar una mayor representatividad a los técnicos y entrenadores, limitándose a fijar unos umbrales de

representación fijados por un máximo y un mínimo en relación a cada colectivo que no puede considerarse desproporcionado (art. 10.3 de la Orden EDL 2007/211659) y cuya concreción se realizará por el Reglamento electoral.

Por lo que respecta a la duración del mandato de los cargos electorales considera que los artículos 15 y 17 del Real Decreto 1835/1991 EDL 1991/16026 no fija la duración del mandato de la Asamblea y del Presidente en 4 años naturales contados desde la elección, lo que dichos preceptos señalan es el momento en que se celebran los procesos electorales estableciendo que tanto los miembros de la Asamblea (art. 15.1 del RD 1835/1991 EDL 1991/16026) como su Presidente (art. 17.3 EDL 1991/16026 serán elegidos cada cuatro años coincidiendo con los años de juego olímpicos de verano. De modo que la Orden impugnada viene a establecer un calendario de elecciones que respetando su celebración en el año olímpico y sin alterar la previsión reglamentaria evite interferencias sobre la organización de la participación en los Juegos Olímpicos. Y respecto a su Presidente el Consejo Superior de Deportes, al amparo de lo dispuesto en el apartado 3 de la Disposición Final Primera, aprobó cambios en el criterio relativo al inicio del proceso electoral contenido en el art. 2 de la citada Orden EDL 2007/211659 mediante resolución de 14 de abril de 2008 respecto de la Federación Española de Fútbol.

Finalmente y por lo que respecta a la supuesta vulneración de la normativa FIFA considera que ni la asociación a un Federación internacional ni las reglas que dicha Federación aprueba permiten sustraer del ordenamiento jurídico español del ejercicio competencias públicas legalmente establecidas, y los propios Estatutos de la Federación Española de Fútbol (art. 1.4) proclama el sometimiento al ordenamiento jurídico nacional. Se considera que la normativa española, en especial la Orden impugnada, no vulnera la normativa FIFA incluido su Código Electoral y caso de que la Federación considerase que puede existir un conflicto puntual con dicha normativa internacional la propia Orden permite (Disp. Final Primera apartado 2) al Consejo Superior de Deportes aprobar excepcionalmente y previa solicitud por la Federación deportiva cambios en algunos de los contenidos de la Orden.

TERCERO.- Analizaremos en primer término y de forma conjunta los dos primeros motivos de impugnación, referidos a la pretendida vulneración del derecho fundamental de asociación (art. 22 de la Constitución EDL 1978/3879) y las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo EDL 2002/4288 reguladora del derecho de asociación. Ambos motivos se encuentra íntimamente conectados y se sustentan en la consideración de la naturaleza privada de las Federaciones Deportivas, por lo que, a juicio de la parte recurrente, la Orden impugnada no puede afectar a su potestad de autoorganización, de la que forman parte las reglas y procedimientos para elección y sustitución de los miembros de órgano de gobierno y representación.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas alegaciones en las sentencias de la Sección Tercera, de 26 de febrero de 2009 (rec. núm. 6/2007) EDJ 2009/17477 y la sentencia 23 de julio de 2009 (Recurso: 7/2007), recaídas en sendos procedimientos especiales de protección de derechos fundamentales.

En dichas sentencias afirmábamos y ahora reiteramos que "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 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 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 1990/14774 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 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. 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 EDL 1990/14774 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 EDL 1984/8823 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 EDL 1988/11170 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 EDL 1998/44323 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".

Razones estas que determinaron en aquellos recursos la desestimación de las pretendidas vulneraciones del derecho fundamental de asociación y de la Ley Orgánica reguladora del derecho asociación EDL 2002/4288 , y que resultan plenamente aplicables al supuesto que nos ocupa para rechazar estas infracciones y condicionan en gran medida el punto de partida para abordar el resto de los motivos de impugnación.

CUARTO.- Vulneración de la Ley 10/1990 de 15 de octubre del Deporte EDL 1990/14774 por la Orden Ministerial EDL 2007/211659 en cuanto regula las normas electorales de las Federaciones Deportivas, sin la menor habilitación legal, infringiendo el art. 31.6 de la Ley del Deporte EDL 1990/14774 . La violación del principio de autoorganización se produce por cuanto la Orden no solo determina la composición de las Asambleas Generales de las Federaciones Deportivas sino también hasta de que manera y en que proporción se configura esa composición es decir la proporcionalidad en la representación de los estamentos implicados, tal y como establece el art. 10.3 de la Orden EDL 2007/211659 .

Esta alegación parte de la inexistencia de habilitación legal para que la Orden impugnada regule el proceso electoral federativo y la incidencia que dicha regulación tiene en las facultades autorganizativas de dicha Federación.

En nuestro ordenamiento jurídico es admisible y de frecuente utilización la técnica de remisión normativa de la Ley al Reglamento para que este contemple las normas contenidas en aquella, esta llamada a la norma reglamentaria habrá de incluir todo lo necesario para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la Ley y este es el caso que nos ocupa. El art.30 de la Ley del Deporte EDL 1990/14774 , en contra de lo afirmado por la parte recurrente, establece varias previsiones respecto de la estructura interna y los procesos electorales de las Federaciones Deportivas. Así, no solo reconoce que su estructura interna y funcionamiento deben ajustarse a los principios democráticos y representativos (art. 30.1 EDL 1990/14774) sino que establece como órganos de gobierno y representación de carácter necesario a la Asamblea y al Presidente (30.2 EDL 1990/14774) regula los colectivos que actuarán como electores y elegibles (deportivas con determinados requisitos, los clubes deportivos, los técnicos jueces, árbitros y otros colectivos interesados, art. 30.3 y 4

EDL 1990/14774) para finalmente señalar en su apartado sexto 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 acomodarán a los criterios establecidos en las disposiciones de desarrollo de la presente Ley".

A la vista de estas previsiones legales no puede sostenerse que la Orden impugnada EDL 2007/211659, al regular las normas electorales deportivas, carezca de habilitación legal o viole el principio de autoorganización, pues este contenido mínimo y la expresa remisión normativa al desarrollo reglamentario posterior para el desarrollo de la composición, funciones y duración del mandato de los órganos de gobierno y representación le confiere la habilitación legal necesaria. En este caso, y como complemento y desarrollo de la previsión legal se dictó el Real Decreto 1835/1991 de 20 de noviembre sobre Federaciones Deportivas Españolas que también hace referencia a los órganos de gobierno y representación (art. 13 EDL 1991/16026), regula los electores y elegibles y establece ciertos límites en la proporción de representación de determinados colectivos ("Para técnicos, jueces y árbitros, y otros colectivos interesados, la circunscripción será estatal, no pudiendo sobrepasar en su representación la proporción que les corresponda en el censo electoral"), y, a su vez, se remite en diferentes preceptos a un posterior desarrollo reglamentario, así lo establece para los procesos electorales y respecto a la proporción de los diferentes estamentos en la Asamblea (art. 15 EDL 1991/16026) previsiones estas que finalmente se completan con lo dispuesto en la Disposición Final Primera por la que "se autoriza al Ministro de Educación y Ciencia para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y aplicación del presente Real Decreto". Y es precisamente como complemento de las previsiones legales y las del Real Decreto 1835/1991 EDL 1991/16026 por las que se dictan diferentes Ordenes Ministeriales reguladoras de los procesos electorales de las Federaciones Deportivas, entre las que se encuentra la Orden Ministerial impugnada. Es por ello que no puede compartirse la afirmación de que dicha Orden Ministerial carezca de habilitación legal alguna.

Sin que tampoco pueda entenderse que los umbrales máximos y mínimos que establece la Orden Ministerial impugnada EDL 2007/211659 respecto de la representación que los diferentes colectivos deban tener en la Asamblea General resulte contrario a derecho pues se limita a desarrollar la previsión legal y reglamentaria sin que la Orden impugnada introduzca en este punto mayor novedad que asignar una mayor representatividad a los técnicos y entrenadores, por razones suficientemente fundadas a la vista de los informes obrantes en el expediente, limitándose a fijar unos umbrales de representación, fijados por un máximo y un mínimo, en relación a cada colectivo que no puede considerarse desproporcionado y cuya concreción se realizará por el Reglamento electoral correspondiente.

QUINTO.- Se aduce también la pretendida vulneración de los artículos 15 y 17 del Real Decreto 1835/1991 de 20 de noviembre de Federaciones Deportivas EDL 1991/16026, que imputa al art. 2.3 de la Orden Ministerial EDL 2007/211659 en cuanto dispone que: "sin perjuicio de lo previsto en los apartados siguientes, los procesos electorales para la elección de los citados órganos se realizarán coincidiendo con el año de celebración de los Juegos Olímpicos de Verano, debiendo iniciarse dentro del primer trimestre de dicho año. No obstante las Federaciones deportivas españolas que vayan a participar en los Juegos Olímpicos de Verano iniciarán sus procesos electorales dentro de los dos meses siguientes a la finalización de los mismos".

Para poder analizar este motivo de impugnación es necesario partir de que la Ley del Deporte en su artículo 31.6 EDL 1990/14774 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 acomodarán a los criterios establecidos en las disposiciones de desarrollo de la presente Ley" y en desarrollo de esta previsión legal los artículos 15 y 17 del Real Decreto 1835/1991 EDL 1991/16026, el primero referido a la Asamblea General dispone que: "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" y el segundo referido a los Presidentes de las Federaciones Deportivas establece que: "será elegido cada cuatro años, coincidiendo con los años de juegos olímpicos de verano, mediante sufragio libre, directo, igual y secreto, por los miembros de la Asamblea General"

Pues bien, la Orden impugnada en su art. 2.1 EDL 2007/211659 dispone "Las Federaciones Deportivas españolas procederán a la elección de sus respectivas Asambleas Generales, Presidentes y Comisiones Delegadas cada cuatro años" y el párrafo segundo de este mismo precepto difiere a las Federaciones deportivas la fijación del calendario electoral respetando las previsiones contenidas en la Orden. De modo que la Orden Ministerial respeta el mandato de cuatro años y hace coincidir el proceso electoral con el año de celebración de los Juegos Olímpicos de Verano, reproduciendo así la previsión contenida en el Real Decreto 1835/1991 EDL 1991/16026.

El problema surge, a juicio de la parte recurrente, en la previsión que obliga a adelantar el proceso electoral a los tres primeros meses de dicho año (salvo para aquellas Federación deportivas que vayan a participar en los Juegos Olímpicos de Verano que iniciaran sus procesos electorales dentro de los meses siguientes a la finalización de los mismos), por considerar que supone un adelanto de las elecciones en unos meses que implica un "recorte injustificado y flagrantemente ilegal de su legítimo y democrático mandato".

En realidad la Orden Ministerial EDL 2007/211659 respeta el mandato de cuatro años de los miembros de la Asamblea y del Presidente elegidos pues, tal y como acertadamente afirma el Abogado del Estado en su contestación a la demanda, los artículos 15 y 17 del RD 1835/1991 EDL 1991/16026 no fijan una duración del mandato en cuatro años naturales contados de fecha a fecha, tal y como pretende la parte recurrente, sino la necesidad de celebrar un proceso electoral cada cuatro años. La tesis de la recurrente llevada a sus últimas consecuencias implicaría que todas las elecciones deberían realizarse el mismo día en que se cumpliesen los cuatro años naturales, ni antes ni después, el mero anticipo en un día de dicho proceso electoral supondría un acortamiento indebido de su mandato y el mero retraso de un solo día supondría una prolongación indebida del mandato representativo conferido. Esta interpretación no puede ser aceptada pues no se acomoda ni al tenor literal ni al espíritu de la norma. La citada norma trata de garantizar, como en la mayoría de los procesos electorales, un mandato determinado (en este caso cuatro años) pero no computado de fecha a fecha sino referido al año en el que se cumple dicho mandato. En este contexto resulta lícito establecer, por razones organizativas una regulación mínima de los procesos electorales que responda al intento de evitar los problemas detectados en anteriores procesos electorales, pues según consta

en el informe del Consejo Superior de Deportes, obrante en el expediente, se constata que en el año 2004 un 25% de las Federaciones Deportivas no habían elegido el Presidente ni habían aprobado los programas deportivos y sus líneas generales de trabajo en la temporada en la que concluía el mandato habiéndose demorado hasta la temporada siguiente a la que debían de hacerlo.

El hecho de que se establezca un tiempo diferente para iniciar el proceso electoral Federativo dependiendo de la participación efectiva en las Olimpiadas, responde a razones objetivas y organizativas que no pueden ser calificadas de arbitrarias y caprichosas ni constituyen una injerencia indebida de la Administración en las Federaciones respectivas, pues la obligación de celebrar el proceso electoral en el primer trimestre del año junto con el intento de evitar las disfunciones detectadas en los años anteriores, también responde a razones objetivas de organización pues según consta en ese mismo informe la mayor parte de las competiciones deportivas de alto nivel comienzan en el segundo semestre del año, por lo que resulta aconsejable que el nuevo Presidente junto con su equipo puedan planificar la líneas de trabajo lo antes posible, evitando que el proceso electoral se desarrolle de forma simultánea a la participación de los deportistas en tales eventos.

Por otra parte, para aquellas Federaciones que vayan a participar en los Juegos Olímpicos de Verano, se considera conveniente que el proceso electoral se demore hasta después del evento olímpico, con la finalidad de evitar que la renovación de los máximos órganos de gobierno y representación genere problemas en la organización y representación de nuestras delegaciones en dicho evento, permitiendo que sea el equipo directivo que diseñó el plan de preparación olímpico y sus preparadores y entrenadores los que asistan a dicho evento y dirijan a las delegaciones hasta el final de los Juegos. Previsión que se completa con los apartados siguientes destinadas a organizar también los procesos electorales de las Federaciones Deportivas que participen en los Juegos Olímpicos de Invierno, para sordos y las paraolímpicas.

No debe olvidarse que se trata de una previsión de carácter general por lo que los sucesivos procesos electorales se deberán de celebrar en las mismas fechas por lo que tampoco desde esta perspectiva puede considerarse que se produce una reducción o acortamiento del mandato.

SEXTO.- Tampoco puede acogerse la pretendida nulidad de la Orden impugnada EDL 2007/211659 por su supuesta incompatibilidad con la normativa FIFA y su Código Electoral, pues la validez o nulidad de una disposición general de carácter administrativo como la que nos ocupa no puede enjuiciarse desde la perspectiva de una normativa privada por la que se rige una federación privada internacional sino con arreglo al sistema de fuentes previsto en nuestro ordenamiento jurídico, integrado por la Constitución, las Leyes y Reglamentos que lo conforman, el derecho comunitario y los Tratados Internacionales suscritos por España, quedando al margen las normas internas de las federaciones internacionales deportivas, pues las Federaciones Deportivas españolas en su faceta privada quedarán sometidas a la normativa de aquellas organizaciones internacional en las que se integren pero sin desconocer que están, en todo caso, sujetas al ordenamiento jurídico nacional, que no podrán infringir.

Es por ello que procede rechazar este motivo de impugnación sin necesidad de entrar a considerar si existe o no la pretendida contradicción entre la normativa reglamentaria impugnada y las previsiones contenidas en la Federación Internacional de Fútbol.

SÉPTIMO.- Las irregularidades denunciadas en el procedimiento de la elaboración de la disposición reglamentaria carecen de la trascendencia anulatoria pretendida.

El hecho de que no conste un acuerdo formal de iniciación del procedimiento de elaboración no constituye una irregularidad determinante de la nulidad de la norma, pues dicho acuerdo no se exige de forma expresa en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno EDL 1997/25084 en la que tan solo se dispone que "la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto", tal y como ha ocurrido en el supuesto que nos ocupa, pues consta la remisión del borrador de Orden Ministerial a todas las Federaciones deportivas para que formularan las alegaciones oportunas, incluida, por tanto, la Federación recurrente que presentó alegaciones.

Constan en el expediente tanto la Memoria Económica como el Informe de Necesidad y Oportunidad del proyecto, emitidos por el Consejo Superior de Deportes, el hecho de que no aparezcan firmados no invalidan dichos informes, de cuya veracidad no se duda, ni se convierten en una irregularidad invalidante de la disposición general impugnada. También consta el informe sobre el impacto por razón de género al que resultan aplicables las mismas consideraciones. No debe olvidarse que debe procederse a interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, de forma que cumpliendo la finalidad para la que están establecidas la mera existencia de irregularidades formales no invalida su existencia ni el fin que cumplen en el proceso de elaboración de esta disposición general.

OCTAVO.- A los efectos previstos en el art. 139 de la Ley reguladora de esta jurisdicción EDL 1998/44323 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 Real Federación Española de Fútbol contra la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia ECI/3567/2007, de 4 de diciembre EDL 2007/211659, 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: 28079230032009100571