

SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE LA IMPUGNACIÓN DE LA ORDEN ECI/3567/2007, DE 4 DE DICIEMBRE

En Madrid, a veintiséis de febrero de dos mil nueve.

Visto el recurso contencioso-administrativo que ante esta Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y bajo el número 6/2007, se tramita a instancia de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), representada por el Procurador D. ---, y asistida por el Letrado D. ---, contra la ORDEN ECI/3567/2007, de 4 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas y en el que la Administración demandada ha estado representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado,

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- La parte demandante interpuso en fecha 26 de diciembre de 2007 este recurso respecto de los actos antes aludidos y, admitido a trámite, y reclamado el expediente administrativo, se entregó 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".

Subsidiariamente, declaren 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".

Segundo.- 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" .

Tercero.- Siendo el siguiente trámite el de conclusiones, a través del cual las partes, por su orden, han concretando sus posiciones y reiterado sus respectiva 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.

Cuarto.- 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 la Magistrado de esta Sección D^a ---.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.- 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.

Resumidamente, en la demanda, se afirma una vulneración del derecho fundamental de asociación consagrado en el art. 22 de la CE, en cuanto tal Orden 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 Orden determina las reglas y procedimientos para la elección y sustitución de los miembros de los órganos de gobierno y representación.

Segundo.- 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) como "entidades privadas" con personalidad jurídica propia, señalándose en el n° 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, Capítulo 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 (Capítulo 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 (n° 67/1985, 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:

(Fundamento Tercero):

“c) Concebida la asociación de configuración legal dentro de estos límites, se trataría de una asociación distinta de la prevista en el artículo 22 de la Constitución, 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 número 3 se refiere a "las asociaciones constituidas al amparo de este artículo", de donde se deduce *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.

e) El artículo 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."

(Fundamento Cuarto):

"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".

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: "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 L.O. 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, 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 Real Decreto. Ya en cuanto al proceso electoral expresamente se determina en

el RD 1835/1991 que el desarrollo de los procesos electorales se regulará reglamentariamente (art. 14) y expresamente el artículo 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 artículo 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 Orden que se dictó en uso de estas concretas habilitaciones es de 28 de abril de 1992, sustituida por las de 11 de abril de 1996, 8 de noviembre de 1999 y Orden ECD/452/2004 de 12 de febrero, siendo esta el antecedente de la aquí recurrida.

Con anterioridad a la Ley 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 Orden Ministerial 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 artículo 22 de la Constitución, cuando procede a regular, dando uniformidad a los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas.

Por todo ello la demanda ha de desestimarse.

Tercero.- De conformidad con el artículo 139.1 de la LJCA de 13 de julio de 1998 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 Federación Española de Fútbol contra la Orden ECI/3567/2007, de 4 de diciembre, a que las presentes actuaciones se contraen, y sin que se aprecien las vulneraciones de derechos fundamentales denunciadas. Sin imposición de costas.