



Roj: **STS 2088/2024 - ECLI:ES:TS:2024:2088**

Id Cendoj: **28079130042024100126**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **15/04/2024**

Nº de Recurso: **751/2022**

Nº de Resolución: **626/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCCA, núm. 12, 11-05-2020,**

SAN 4414/2021,

AAAN 10173/2021,

ATS 5336/2023,

STS 2088/2024,

AATS 5289/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 626/2024

Fecha de sentencia: 15/04/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 751/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/04/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibañez

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: RSG

Nota:

R. CASACION núm.: 751/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibañez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 626/2024



Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 15 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **751/2022** interpuesto por la **REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FÚTBOL**, representada por la procuradora doña Beatriz González Rivero y bajo la dirección letrada de don Jordi Aparisi Seguí, frente a la sentencia de 7 de octubre de 2021 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación 20/2020 interpuesto contra la sentencia 53/2020, de 11 de mayo, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 12, en el recurso contencioso-administrativo 20/2019. Han comparecido como partes recurridas la Administración del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado y la Liga Nacional de Fútbol Profesional, representada por la procuradora doña Consuelo Rodríguez Chacón y bajo la dirección letrada de doña María José López Lorenzo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Real Federación Española de Fútbol interpuso el recurso contencioso-administrativo 20/2019 ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 12, contra el acuerdo de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes, de 29 de marzo de 2019, que no aprobó las modificaciones de determinados artículos del Reglamento General de dicha Federación.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue estimado por la sentencia 53/2020, de 11 de mayo, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

" Que estimo el recurso contencioso-administrativo promovido por la Real Federación Española de Fútbol contra el acuerdo de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes de 29 de marzo de 2019 que no aprobó la modificación de los artículos 153 , 154 g) , 154 h) , 155.5 , 155.6 , 156 y 214.10 del Reglamento general de dicha Federación, acuerdo que declaro nulo de pleno Derecho, y que condeno al Consejo Superior de Deportes al pago de las costas de este proceso que afectan a la parte recurrente."

TERCERO.- Frente a esta sentencia, tanto la Administración del Estado como la representación procesal de la Liga Nacional de Fútbol Profesional interpusieron recurso de apelación 20/2020 ante la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que fue estimado por sentencia de 7 de octubre de 2021, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

" 1º Estimamos los recursos de apelación interpuestos por el Abogado del Estado y Liga Nacional de Fútbol Profesional contra la sentencia de 11 de mayo de 2020, dictada en procedimiento ordinario 20/2019, seguido ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 12 .

" 2º Revocamos la sentencia dictada en la instancia.

" 3º Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la RFEF contra el acuerdo de la Comisión Directiva del CSD que denegó la aprobación de los artículos 153 , 154.g) , 154.h) , 155.5 , 155.6 , 156 y 214.10 del Reglamento general de la Real Federación Española de Fútbol.

" 4ª Todo ello sin imposición de costas."

CUARTO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito ante dicha Sala por la representación procesal de la Real Federación Española de Fútbol informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 23 de enero de 2022, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.



QUINTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la Real Federación Española de Fútbol como recurrente y la Administración del Estado y la Liga Nacional de Fútbol Profesional como recurridas, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 11 de mayo de 2023, lo siguiente:

" 1º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por representación procesal de la Real Federación Española de Fútbol contra la sentencia de 7 de octubre de 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional, dictada en el recurso de apelación núm. 20/2020 .

" 2º) Precisar que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia determinar si los reglamentos federativos son disposiciones administrativas de carácter general y si puede operar con respecto a los mismos la figura del silencio administrativo.

"3º) Identificar como preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación el artículo 89.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como los artículos 24, 128 y 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Todo ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA."

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 17 de mayo de 2023 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SÉPTIMO.- La representación procesal de la Real Federación Española de Fútbol evacuó dicho trámite mediante escrito de 28 de junio de 2023 en el que interesó que, por las razones que expone en dicho escrito, se case la sentencia recurrida y se resuelva lo siguiente:

"... que [se dicte sentencia que] declare la nulidad de tal acto, considerando la existencia de un acto previo favorable para la RFEF obtenido por silencio administrativo positivo. De esta forma, la modificación reglamentaria cuya aprobación fue solicitada al CSD por parte de la RFEF el 5 de octubre de 2018 debe considerarse aprobada por silencio administrativo."

OCTAVO.- Por providencia de 29 de junio de 2023 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y, en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA, dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la Abogacía del Estado, en la representación que le es propia, interesando en escrito de 11 de septiembre de 2023 lo siguiente:

1. Que se fije la siguiente doctrina:

" Que los reglamentos federativos son disposiciones de carácter general, y, por consiguiente, no es posible que los mismos puedan ser aprobados por medio de silencio administrativo positivo, salvo que, así se haya previsto expresamente por la legislación deportiva de aplicación.

" Que, en todo caso, no procederá la aplicación del silencio positivo cuando se hayan omitido elementos o trámites esenciales del procedimiento de elaboración o reforma del reglamento federativo como el informe de la LFP"

2. Que se desestime el recurso, confirmando íntegramente la sentencia recurrida y subsidiariamente, pretende lo siguiente:

"[que] para el caso de que se considere que es posible la aprobación por silencio positivo de la reforma del reglamento federativo elevado por la RFEF al CSD, se desestime el recurso interpuesto porque se ha omitido un trámite esencial del mismo (informe de la LFP), lo que impide que pueda activarse el silencio administrativo positivo, con arreglo a la doctrina de ese Alto Tribunal, que viene entendiendo que, aun en los supuestos excepcionales en los que se admita la aprobación por silencio administrativo de las disposiciones de carácter general, los efectos del silencio no se declararán si se advierte la ausencia de documentos o elementos necesarios para la adopción de la decisión y que, en el caso examinado, el informe de la LNFP es preceptivo cuando estemos ante una modificación planteada por la RFEF (artículo 46.4 LD 1990)."

NOVENO.- La representación procesal de la Liga Nacional de Fútbol Profesional se opuso al recurso de casación interpuesto por las razones que expone en su escrito de 12 de septiembre de 2023.

DÉCIMO.- Concluidas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 23 de febrero de 2024 se señaló este recurso para votación y fallo el 9 de abril de 2024, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

UNDÉCIMO.- Por diligencia de ordenación de 5 de abril de 2024 se tuvo a don Jordi Aparisi Seguí como letrado director del procedimiento, en sustitución del letrado don Tomás González Cueto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL PLEITO.

1. La Comisión Delegada de la Asamblea General de la Real Federación Española de Fútbol (en adelante, RFEF) aprobó el 3 de octubre de 2018 la modificación de diversos artículos de su Reglamento General. Una vez aprobada, el siguiente día 5 la remitió al Consejo Superior de Deportes (en adelante, CSD), que la recibió para su aprobación.

2. Ante la falta de resolución, la RFEF presentó un escrito que recibió el CSD el 28 de marzo de 2019. En él sostuvo que debería tenerse por aprobada la reforma por el transcurso de tres meses, para lo que invocaba el artículo 24.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), lo que expresó, además, en la Circular nº 53 (Temporada 2018/2019).

3. Ese mismo día, la Liga Nacional de Fútbol Profesional (en adelante, LNFP), presentó un escrito manifestando su disconformidad y al siguiente día 29 de marzo de 2019, la Comisión Directiva del CSD dictó la resolución impugnada en primera instancia. En ella acordó lo siguiente:

1.º Con carácter general rechazó que no hubiera silencio positivo pues se trata de una disposición general cuya aprobación no está sujeta a plazo; además, y aun cuando no lo fuera, las modificaciones que afecten a las competiciones oficiales profesionales requieren el informe previo y favorable de la LNFP, según el artículo 46.6 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (en adelante, Ley del Deporte), a la que nos referiremos por ser aplicable *ratione tempore*.

2.º De los artículos modificados, aprobó definitivamente los artículos 59, 104, 116, 117, 121, 124, 126, 130, 138, 154. e), 155.4, 192, 198 bis y 255; y rechazó aprobar los artículos 153, 154. g) y h), 155 5 y 6, 156 y 214.10.

3.º En particular, rechazó aprobar los artículos 153, 154. g) y h), 155 5 y 6 y 156 -referidos a los entrenadores- porque la legislación deportiva no permite vincular la exigencia de licencia federativa con la realización de actividades formativas de técnicos o entrenadores; además, no pueden introducirse requisitos que deben cumplir quienes estén cursando titulaciones oficiales, adicionales a los previstos en la Ley del Deporte y en el Real Decreto 1835/1991.

4.º Tampoco aprobó el artículo 214.10 referido a la franja horaria para competiciones oficiales de fútbol profesional, porque la RFEF no tiene competencia. Para las restantes competiciones no aprobó ese precepto porque no consideró acreditadas las razones que ofrecía el RFNF respecto de la salud de futbolistas, participantes o asistentes, tal y como puso de manifiesto la Agencia Española de Protección de la Salud y el Deporte

SEGUNDO.- LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

1. La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 estimó la demanda. Sostuvo que el artículo 24.1 de la Ley 39/2015 prevé, para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, que la solicitud debe entenderse estimada por silencio administrativo si vence el plazo dentro del cual la Administración debe resolver y notificar la resolución sin haberlo hecho, plazo que, como regla general, es de tres meses (artículo 21 de la Ley 39/2015).

2. Añade que la competencia para aprobar los estatutos y reglamentos de las Federaciones deportivas españolas corresponde a la Comisión Directiva del CSD y ni la Ley del Deporte ni el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas (en adelante, Real Decreto 1835/1991), prevén un plazo para que resuelva sobre la aprobación o no de las modificaciones de los reglamentos de las Federaciones, luego será el de tres meses del artículo 21.3 de la Ley 39/2015.

3. La consecuencia -señala el juez *a quo*- es que a partir del 5 de enero de 2019 -tres meses desde el 5 de octubre de 2018- el CSD sólo podía dictar resolución expresa confirmando la autorización concedida por silencio (artículo 24.2 y 3 de la Ley 39/2015). Sin embargo, al no hacerse así, la resolución expresa tardía es nula de pleno Derecho ex artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015 al dejar sin efecto un acto propio favorable sin seguir el procedimiento del artículo 106 de la Ley 39/2015.

4. Frente a los demandados sostuvo que aun cuando los reglamentos federativos sean disposiciones generales, la autorización del CSD es un acto y el CSD es un organismo autónomo al que no le atribuyen potestad reglamentaria ni la Ley del Deporte ni el Estatuto del CSD aprobado por Real Decreto 460/2015, de 5 de junio; por tanto, al aprobar la modificación de los reglamentos federativos no ejerce tal potestad, y así lo prueba que la resolución impugnada ofreciese la posibilidad de promover un recurso potestativo de reposición.



5. Abunda en ese razonamiento trayendo a colación aquellos casos en los que en el procedimiento de elaboración de reglamentos intervienen dos Administraciones, una que elabora el proyecto de norma y otra que lo aprueba, como ocurre en el caso de los instrumentos de planeamiento urbanístico o el caso de los estatutos de las universidades.

6. Finalmente, rechaza que no sea posible el silencio positivo por el hecho de que las modificaciones afectaban a las competiciones oficiales profesionales, y porque era exigible el informe previo y favorable de LNFP ex artículo 46.4 de la Ley del Deporte: aparte de que son aspectos irrelevantes para el transcurso del plazo para resolver, el CSD siempre pudo exigirlo antes de que transcurriera el plazo y así denegar expresamente la reforma dentro de plazo.

TERCERO.- LA SENTENCIA IMPUGNADA.

1. La sentencia impugnada estima los recursos de apelación de la Abogacía del Estado y de LNFP, parte de la premisa de que la sentencia apelada admite el carácter normativo de los reglamentos federativos, lo que le lleva a entender que lo litigioso se ciñe a si cabe aprobar la modificación de los Estatutos (sic) por silencio administrativo positivo.

2. Para tal cuestión opta por remitirse a la sentencia de 27 de abril de 2009, de la Sección Quinta de esta Sala (recurso de casación 11342/2004), en la que, como regla general, rechaza que las disposiciones generales puedan aprobarse por silencio positivo, tanto por esa naturaleza normativa como por el procedimiento de elaboración y aprobación. Sí cabe como excepción el caso de la aprobación de los planes urbanísticos y de los estatutos de las Universidades.

3. Pues bien, fuera de esos casos expresamente previstos en su legislación sectorial, rige la regla general: las disposiciones generales no pueden entenderse aprobadas por silencio administrativo, sin que puedan interpretarse extensivamente los supuestos en que se admite para comprender otros no previstos en la ley.

CUARTO.- EL RECURSO DE CASACIÓN.

1. La cuestión de interés casacional objetivo es, como hemos dicho en el Antecedente de Hecho Quinto, determinar si los reglamentos federativos son disposiciones administrativas de carácter general y si puede operar con respecto a los mismos la figura del silencio administrativo.

2. La RFEF señala que su tesis -y de la sentencia de primera instancia- es que la modificación del reglamento general de la RFEF se produjo por silencio administrativo positivo porque tal reglamento no es una disposición general, luego al tratarse de un procedimiento administrativo iniciado por solicitud de la RFEF, debe finalizar por un acto administrativo.

3. Expone el régimen general sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria según los artículos 128 y 129 de la Ley 39/2015 y que el artículo 97 de la Constitución atribuye tal potestad originaria al Gobierno, también y de forma derivada a ministros y a otros órganos dependientes de ellos o a organismos públicos, pero previa atribución normativa de esa potestad derivada, habilitación que no concurre en el caso del CSD ni en su presidente, que tiene consideración de Secretario del Estado.

4. Se trata de la reglamentación interna de una entidad asociativa privada que se aplica a los asociados o federados y no emana del poder público, aunque las federaciones ejerzan ciertas funciones públicas por delegación y que expone, todo lo cual se deduce tanto de la Ley del Deporte aplicada al caso, como de la vigente Ley 39/2022, de 30 de diciembre. Tanto en una como en otra ley, el CSD se limita a aprobar o, como prevé la vigente ley, a ratificar esos reglamentos federativos [cfr. artículo 51.e)].

5. Que las federaciones ejerzan algunas funciones públicas (materia disciplinaria, competiciones o régimen electoral), no significa que la reglamentación tenga la naturaleza de disposición general y cita como ejemplo el régimen electoral federativo, cuya reglamentación la aprueba el CSD pero el artículo 4.4 de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, prevé su aprobación por silencio administrativo.

6. Tal idea la corrobora la sentencia de 8 de noviembre de 2020, antigua Sección Séptima de esta Sala (recurso de casación 4943/2009), en un asunto referido al reglamento disciplinario de una federación deportiva. En ella se declaró que son de aplicación solamente a quienes voluntariamente deciden someterse a las mismas, no a la generalidad de los ciudadanos y no se publican en los boletines oficiales. Algunos han entendido que consideraba los reglamentos federativos como disposiciones generales, pero no lo afirma; sí se refiere al artículo 73.1 de la Ley del Deporte que, respecto de los reglamentos disciplinarios, si bien especifica el régimen disciplinario de cada deporte, no los erige en reglamentos.

7. Considera que la sentencia impugnada infringe los preceptos que cita el auto de admisión. Se infringe así el artículo 89.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante,



Ley 40/2015), del que se deduce que el CSD no ejerce la potestad reglamentaria por no tenerla atribuida expresamente y así lo admite, de ahí que ofreciese la posibilidad de recurrir en reposición, lo que excluye que se trate de un reglamento por razón del artículo 112.3 de la Ley 39/2015.

8. También infringe el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, pues para la aprobación de un reglamento federativo se inicia un procedimiento a solicitud del interesado, de tal forma que el silencio administrativo operará en la forma determinada por tal precepto, lo que da lugar a un verdadero acto administrativo, no tratándose de una mera ficción legal (artículo 24.2 de la Ley 39/2015). Y como consecuencia de ello, para su modificación hay que estar a las reglas del Título V de la Ley 39/2015, que al no seguirse hace que el acto impugnado esté incurso en la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la citada Ley 39/2015.

9. Añade que la mayoría de las Comunidades Autónomas han previsto expresamente el silencio positivo para la aprobación de los estatutos y reglamentos federativos para su ámbito territorial y así relaciona las normas que lo prevén.

QUINTO.- OPOSICIÓN DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO.

1. La Abogacía del Estado parte de la naturaleza de disposición general del reglamento federativo porque las Federaciones deportivas son entidades privadas (artículo 30 de la Ley del Deporte, y en el mismo sentido el artículo 43 de la vigente ley), pero no responden a un fenómeno de asociacionismo privado regulado por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, sino que ejercen funciones privadas y públicas en el marco del deporte oficial como actividad regulada. Así lo consideró la sentencia 67/1985, del Tribunal Constitucional, de ahí que estén sujetas a la coordinación y tutela del CSD (cfr. artículo 33 de la Ley del Deporte), lo que tiene especial relevancia en el ámbito disciplinario.

2. Sus reglamentos responden a una autorregulación mediante normas que implican una relación de sujeción especial, tanto por razón de esa naturaleza especial o mixta de las Federaciones deportivas, como porque su regulación se impone a quienes les están sujetos, exponiendo el régimen de los deportistas federados, cuya licencia federativa es obligatoria para la participación en competiciones oficiales.

3. Las Federaciones deportivas están así sujetas a una fuerte intervención administrativa, especialmente en el caso de competiciones oficiales en las que asumen, si son internacionales, la representación de España. Esa intervención convierte al deporte en una actividad regulada debido a su relevancia social, tal y como sostuvo la sentencia 16 de diciembre de 2009, de esta Sección Cuarta (recurso contencioso-administrativo 178/2007).

4. El procedimiento de aprobación acaba con un acuerdo del CSD siendo indiferente, al regular esa intervención, que se empleen términos como "aprobar" por "ratificar" (este en la vigente Ley del Deporte) y esa naturaleza normativa de los reglamentos federativos excluye las reglas del silencio positivo.

5. Respecto de la ya citada sentencia de 8 de noviembre de 2010, recuerda que la Administración puede dictar normas reglamentarias que completen la normativa federativa, como es el caso de los procesos electorales. Además, esa sentencia fue dictada respecto de actos disciplinarios y en ella no se duda de la naturaleza reglamentaria del reglamento de la federación allí afectada, la de Caza, y respecto de la publicación en los boletines oficiales, que no se exija su publicación en ellos no desdice su naturaleza reglamentaria.

6. Se extiende para comparar las similitudes que hay, en lo litigioso, entre las Federaciones deportivas y los Colegios profesionales y sus Consejos Generales, en especial en lo que hace, por ejemplo, al caso de los Códigos Deontológicos de profesiones reguladas.

SEXTO.- OPOSICIÓN DE LA LIGA NACIONAL DE FUTBOL PROFESIONAL.

1. Rechaza que estemos ante un procedimiento administrativo promovido por un particular para obtener o esgrimir un derecho frente a la Administración y añade que la modificación reglamentaria de la RFEF no es una solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo. La aprobación implica "procedimiento de procedimientos" (sentencia 17 diciembre 2003, de esta Sala, Sección Sexta, recurso contencioso-administrativo número 483/2001).

2. No se está ante un procedimiento que comporte una relación bilateral entre Administración y RFEF pues desarrolla una función pública delegada [cfr. artículo 3.a) del Real Decreto 1835/1991, ya citado], luego actúa como "agente colaborador" de la Administración y no como interesado que inicia un procedimiento administrativo.

3. La RFNF no está subordinada al CSD y ambas ejercen funciones compartidas, razones por las que no cabe hablar de silencio administrativo. Invoca la sentencia de 27 de febrero de 2015, de la Sección Quinta de esta Sala (recurso contencioso-administrativo 473/2014), para rechazar, como regla general, que sea posible la aprobación de reglamentos por silencio administrativo, lo que no está previsto en el caso de reglamentos



generales de las Federaciones deportivas, sin que sea aplicable lo peculiar de los reglamentos electorales. Además, lo que hayan previsto las Comunidades Autónomas no dejan de ser especialidades en ese ámbito sin que de ellas se deduzca una regla general.

4. En términos análogos a los de la Abogacía del Estado expone que las Federaciones deportivas ejercen funciones públicas delegadas, de ahí que la reforma reglamentaria exija la aprobación, posterior y "definitiva" del CSD, como señala el artículo 10.2.b) de la Ley del Deporte, que ejerce funciones de tutela. Y en esta línea insiste en que los reglamentos federativos son verdaderas disposiciones generales y con cita de la sentencia de 1 de junio de 2000, de la Sección Quinta de esta Sala (recurso de casación 481/1993), a propósito de los reglamentos disciplinarios.

5. Por otra parte, falta el informe previo y favorable de la LNFP exigido ex artículo 46.4 de la Ley del Deporte, tal y como declaró la sentencia de 8 de junio de 1989, de esta Sala Tercera, (recurso de revisión 1866/1985), en un caso de denegación por acto expreso del CSD de la inscripción de una Federación deportiva en el Registro de Asociaciones y Federaciones Deportivas del CSD, y que antes se había estimado otorgado por silencio.

6. Añade que la decisión del CSD sea recurrible en reposición -y no se niega- no enerva la naturaleza reglamentaria, sin que se haya producido un acto declarativo de derechos o favorable al interesado. Que ese acto sea recurrible, no puede enturbiar la naturaleza del procedimiento de aprobación del reglamento como procedimiento complejo y plúrimo.

7. Finalmente añade la LNFP que la RFEF ha sido copartícipe en el retraso en la aprobación de la reforma reglamentaria litigiosa, para lo que se remite a la actuación de la RFNF en el procedimiento: el 5 de diciembre de 2018 solicitó ampliar el plazo para alegaciones y lo reiteró el 4 de enero de 2019, incidiendo en el cómputo del plazo de tres meses que vencía el 5 de enero de 2019.

SÉPTIMO.- JUICIO DE LA SALA.

1. No está en duda la naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas como entidades privadas, "asociaciones deportivas" según el artículo 12.1 de la Ley del Deporte o asociaciones privadas de configuración legal y de segundo grado, según la sentencia 67/1985, del Tribunal Constitucional. Esa naturaleza asociativa y privada se refleja en el artículo 30.1 de la Ley del Deporte de 1990 que, como hemos dicho, seguimos *ratione tempore*, así lo desarrolla el Real Decreto 1835/1991 y el Estatuto del CSD ya citado, regulación que continúa en la vigente Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte (cfr. artículo 43.1).

2. Aun siendo asociaciones de naturaleza privada, el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002 ya citada las excluye de su ámbito, pues la especialidad que las hace merecedoras de un régimen especial obedece a que "ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública" (artículo 30.2 de la Ley del Deporte). Además, bajo la coordinación y tutela del CSD -organismo público al que expresamente se le atribuye esa potestad- desempeñan las funciones de naturaleza administrativa que relaciona el artículo 33.1 y que concreta en este caso el artículo 6 de los Estatutos de la RFEF.

3. En lo que a este pleito interesa, están apoderadas para elaborar su normativa interna y así aprueban sus estatutos y reglamentos, capacidad normativa que ejercen bajo la tutela del CSD pues el artículo 8.a) de la Ley del Deporte atribuye al CSD la competencia para "... aprobar los estatutos y reglamentos de las Federaciones deportivas españolas", competencia que ejerce su Comisión Directiva [artículo 10.2.b) de la Ley del Deporte].

4. La cuestión de interés casacional nos lleva a centrarnos en el régimen de elaboración y aprobación de estos reglamentos federativos, en concreto, el reglamento general, y de la Ley del Deporte, del Real Decreto 1835/1991 y del Estatuto del CSD se deduce esto:

1.º El artículo 10.2.b) de la Ley del Deporte y el artículo 6.6.b) de los Estatutos del CSD sólo nos dicen que corresponde a la Comisión Directiva del CSD "aprobar definitivamente" el reglamento que eleva la Federación deportiva; a esto se añade en el artículo 2 del Real Decreto 1835/1991 que esos reglamentos deben ser "debidamente aprobados".

2.º El Real Decreto 1835/1991 sólo añade a esa regulación general que, en sede federativa, tal competencia se atribuye a la Comisión Delegada de la Asamblea General, que elabora el reglamento dentro de los límites y con sujeción a los criterios que determine la Asamblea General (cfr. artículo 16.1 párrafo segundo). Fuera de esos límites, es en los estatutos federativos donde se regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos federativos [artículo 12.2.o)].

3.º En el caso de la RFEF, sus Estatutos lo regulan en el artículo 62 que prevé quién tiene la iniciativa [apartado a)], quién elabora el borrador [apartado b)], quién convoca [apartado d)] y, finalmente, nos dicen que "[r] ecaída,



en su caso, la pertinente aprobación, se elevará lo acordado al Consejo Superior de Deportes, a los fines que prevé el artículo 10.2 b), de la Ley del Deporte".

5. Tras lo dicho no hay duda de la naturaleza normativa de los reglamentos federativos integrando el sistema de fuentes de las Federaciones deportivas (cfr. artículo 2 del Real Decreto 1835/1991); ahora bien, esa naturaleza normativa no significa que, pese a su denominación, sean reglamentos en sentido jurídico administrativo, esto es, normas de rango inferior a la ley, subordinadas a esta, elaboradas y aprobadas por aquellos órganos de las Administraciones públicas con potestad reglamentaria. Y la razón también es obvia: estamos ante reglamentos reguladores de las Federaciones deportivas como entes de naturaleza privada: no son órganos de la Administración ni forman parte del "sector público" [artículo 2.2.b) en relación -al menos para la Administración General del Estado- con el artículo 84.c) a f) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen Jurídico del Sector Público].

6. Si en lo sustantivo los reglamentos federativos no son reglamentos administrativos o disposiciones generales de tal naturaleza, procedimentalmente su elaboración y aprobación no queda sujeta a las reglas de elaboración de disposiciones generales previstas en los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, sino que se elaboran conforme determina cada Federación deportiva según sus estatutos. Por tanto, teniendo en cuenta la naturaleza privada de las Federaciones deportivas y su capacidad autonormativa, en relación con la competencia del CSD, la aprobación de los reglamentos federativos responde a un procedimiento bifásico: una fase interna, jurídica privada, de elaboración y aprobación federativa, y una fase administrativa en la que el CSD, ejerciendo su potestad de tutela, aprueba no un proyecto, sino el reglamento ya aprobado federativamente. Este matiz es relevante pues, como diremos más abajo, el CSD no puede enmendar o reelaborar lo que sí sería un proyecto, sino que su tutela se limita a aprobar o no y, en este caso, devolver el reglamento a la Federación deportiva.

7. Hemos dicho que las Federaciones deportivas son entidades privadas, que tienen capacidad para regular su régimen de funcionamiento, por lo que el siguiente paso es abordar la segunda parte de la cuestión de interés casacional: si un reglamento federativo puede aprobarse por silencio administrativo. De lo que llevamos dicho se deduce que tal cuestión, más que ventilarse en la consideración, ya sea de la naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas, o de la naturaleza normativa de los reglamentos federativos, se centra y ventila en lo que sí es de naturaleza administrativa: la resolución del CSD que pone fin a la fase administrativa del procedimiento de aprobación.

8. Que se centre en ese aspecto la hipótesis del silencio responde a una razón obvia: no puede haber silencio administrativo respecto de un procedimiento que no es administrativo y no lo es la elaboración de una norma por una entidad privada según el procedimiento estatutario. Por tanto, aplicando la regulación del artículo 24 de la Ley 39/2015, deducimos que tras la aprobación federativa y elevado el reglamento al CSD, se inicia esa fase gubernativa que constituye un verdadero procedimiento iniciado "a solicitud del interesado", luego no estamos ante un sólo procedimiento desarrollado en dos fases sino ante dos procedimientos sucesivos. En definitiva, lo que hemos denominado hipótesis del silencio sólo cabe plantearse respecto de aquellos procedimientos que finalizan con un acto de naturaleza administrativa, dictado en un procedimiento iniciado y finalizado en sede administrativa y que en este caso es el que se inicia, desarrolla y termina en sede del CSD y es de naturaleza aprobatoria, no reglamentaria.

9. Podría sostenerse otra conclusión con base, por ejemplo, en que el artículo 10.2.b) de la Ley del Deporte -como el artículo 6.6.b) del Estatuto del CSD- nos dice que le corresponde a la Comisión Directiva del CSD "aprobar definitivamente" el reglamento aprobado federativamente. De tal adverbio se deduciría que si hay una aprobación definitiva es porque hubo antes otra provisional, luego en el CSD concluye algo más que el procedimiento iniciado con la solicitud de la Federación deportiva: concluye "definitivamente" un procedimiento de elaboración de una norma federativa, lo que excluye la posibilidad de silencio. Y siguiendo con el sentido de las palabras, no es baladí que la Ley del Deporte emplee el término "aprobar", tal y como hace, por ejemplo, el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, respecto de las disposiciones generales.

10. Sin embargo, aparte de que las palabras empleadas por las normas no contradicen lo que hemos dicho hasta ahora, basado en el sentido y finalidad del régimen jurídico de las Federaciones deportivas, hay otras razones que apoyan nuestra conclusión. No será determinante pero sí es ilustrativo fijarse en el procedimiento de elaboración normativa de las corporaciones de base privada -colegios, consejos generales-, cuestión sobre la que hay jurisprudencia y que resumimos así:

1.º Esa jurisprudencia ha declarado que -como ahora- la iniciativa reglamentaria no procede de la Administración de tutela; también que se está ante un procedimiento bifásico, complejo, desarrollado en puridad en dos procedimientos sucesivos (cfr. sentencias de 16 de junio de 2003 y 15 de febrero de 2005, recursos contencioso-administrativos 485/2001 y 167/2003, respectivamente).



2º. También se ha dicho que el acto de aprobación es de alcance "solamente" aprobatorio, de calificación de la legalidad de la norma fruto de una doble voluntad que debe coincidir: la corporativa -ahora, federativa- y la gubernativa (cfr. sentencias de 3 de marzo, 9 y 16 de junio de 2003, recursos contencioso-administrativos 496, 482 y 485/2001, respectivamente). Esta última sentencia que citamos matiza que, tratándose de los estatutos, no se está "ante una aprobación en sentido técnico (que es un mero requisito de eficacia), sino ante un requisito necesario para la perfección del Estatuto, una condición legal de su existencia", luego tratándose de normas distintas de los estatutos, la aprobación es requisito de eficacia y -añadimos- de control de legalidad.

3.º Para mantener un equilibrio entre la autonomía normativa de las corporaciones -aquí de las Federaciones deportivas-, y la potestad de tutela administrativa, en esa fase administrativa la Administración de tutela no puede enmendar el reglamento -aquí federativo- que se le remite, esto es, no puede elaborar un nuevo texto o modificarlo, sino sólo negar su aprobación expresando la razón de ello, lo que implica su devolución a la Corporación autora, aquí, Federación deportiva (cfr. sentencia de 16 de junio de 2003, recurso contencioso-administrativo 485/2001).

4º Y, en fin, en la sentencia 91/2019, de 30 de enero (recurso contencioso-administrativo 4977/2016), dejamos constancia de que algunas leyes autonómicas prevén que, si tras remitirse la normativa colegial la Administración de tutela no resuelve, cabe entenderla aprobada por silencio administrativo.

11. Además de lo expuesto hay más razones favorables a nuestra conclusión:

1º La que apunta la recurrente: que hay Comunidades Autónomas que, para el caso de Federaciones de su ámbito, prevén que la falta de resolución en plazo implica que el reglamento federativo se entiende aprobado por silencio administrativo. Un ejemplo es el artículo 41.2 del Decreto 41/2022, de 8 de marzo, Entidades Deportivas de Andalucía o el artículo 14.2 del Decreto 181/1994, de 8 de agosto, regulador de las Federaciones Deportivas Aragonesas.

2º Añádase, frente a lo que sostienen los recurridos, que no es baladí que el artículo 14.g) de la vigente Ley del Deporte de 2022 haya sustituido el término "aprobar" por "ratificar", lo que acentúa el protagonismo de las Federaciones deportivas en la elaboración de su normativa.

3º Añádase también que tampoco es baladí que el acuerdo aprobatorio dictado por el CSD sea recurrible en reposición, lo que no cabría en caso de que el acto aprobatorio pusiese fin a un procedimiento de elaboración de una disposición general.

4º Y añádase, en fin, lo que evidencia la Orden ECD/2764/2015, reguladora de los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas: que el reglamento que regula cada convocatoria electoral y que elaboran las Federaciones deportivas, una vez elevado al CSD, si este no lo aprueba en tres meses se entiende aprobado. Que se explicitase ese efecto no es para exceptuarlo de la regla general contraria al silencio positivo, sino porque siendo el reglamento electoral requisito ineludible para el inicio de cada proceso electoral, su celebración no puede quedar en la incertidumbre derivada de una eventual inactividad formal del CSD.

12. En consecuencia y con base en todo lo expuesto, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA declaramos que los reglamentos federativos no tienen la naturaleza de disposiciones administrativas de carácter general, de forma que una vez aprobados en sede federativa, se inicia un procedimiento de aprobación -hoy ratificación- promovido por la Federación deportiva de que se trate ante el CSD, de manera que, de no resolver en el plazo del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, cabe entender obtenida la aprobación por silencio administrativo.

OCTAVO.- APLICACIÓN AL CASO.

1. La sentencia impugnada se dicta en apelación y revoca la de primera instancia. En los Fundamentos de Derecho Segundo y Tercero hemos resumido ambas sentencias y, a la vista de lo razonado en el anterior Fundamento de Derecho, procede estimar el recurso de casación de la RFEF, luego casar y anular la sentencia impugnada, lo que coloca a esta Sala en la tesitura de resolver como órgano de segunda instancia los recursos de apelación de la Abogacía del Estado y de la LNFP.

2. Al respecto debemos recordar que en la resolución expresa y tardía, e impugnada en la instancia, el CSD resolvió en los términos que hemos expuesto en el Fundamento de Derecho Primero y que damos por reproducido. Así las cosas, confirmamos los acertados razonamientos de la sentencia de primera instancia en lo que hace a la naturaleza jurídica de la RFEF y en lo relativo al silencio positivo. Y en este aspecto no entramos en cuestiones nuevas que no se plantearon en primera instancia y que tardíamente suscita la LNFP, como puede ser el cómputo del plazo de tres meses o la actitud de la RFEF como causante de la dilación.

3. Sin embargo, hay un segundo aspecto del que discrepamos referido a la infracción del artículo 46.4 de la Ley del Deporte. Tal precepto es imperativo: " 4. Las modificaciones propuestas por la Federación española correspondiente que afecten a las competiciones oficiales de carácter profesional requerirán el informe previo



y favorable de la Liga Profesional correspondiente". Repárese que no identifica en qué momento debe emitirse ese informe preceptivo y vinculante de la correspondiente Liga, luego puede ser en fase federativa o en fase gubernativa y que no matiza el contenido de la propuesta federativa a diferencia del artículo 45.6 de la vigente Ley de Deporte de 2022 que exige tal informe sólo en caso de modificaciones "que afecten de manera esencial" a dichas competiciones.

4. Pues bien, de omitirse tal informe en fase federativa o de emitirse y ser desfavorable, no cabe entender aprobado por silencio un reglamento contrario a una norma que es, como decimos, imperativa: no es que sea preceptivo oír a la Liga respectiva, es que una Federación no puede hacer propuestas -ya sean actos o ya sean reglamentos- que contradigan el parecer de la respectiva Liga en materia de competiciones profesionales.

5. Las razones de exigir ese informe y de que sea favorable es lógica, y se deducen de la Ley del Deporte: el artículo 12.2 configura a las Ligas como "asociaciones de Clubes que se constituirán, exclusiva y obligatoriamente, cuando existan competiciones oficiales de carácter profesional y ámbito estatal...", luego existen, por tanto, porque hay competiciones oficiales; además es competencia de las Ligas "organizar sus propias competiciones, en coordinación con la respectiva Federación deportiva española y de acuerdo con los criterios que, en garantía exclusiva de los compromisos nacionales o internacionales, pueda establecer el Consejo Superior de Deportes" [artículo 41.4.a)], e intervienen las Federaciones deportivas por razón de su condición de agente colaborador del CSD [artículo 33.1.a) de la Ley del Deporte].

6. En este caso, y frente a lo que sostiene la Abogacía del Estado, la LNFP sí informó: lo hizo el 13 de noviembre de 2018 y sin que hubiera transcurrido aun el plazo del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, esto es, en el procedimiento seguido ante el CSD, luego no podía basar su apelación en la ausencia de un informe que debía tener en cuenta el CSD; ahora bien, cosa distinta -y es lo relevante- es que el informe fue desfavorable respecto de diversos preceptos del Reglamento General.

7. En efecto, ese informe desfavorable se centró ante todo en la reforma del artículo 214.10 del reglamento, precepto que sí regulaba en lo sustantivo un aspecto del régimen de las competiciones -horario veraniego-, y que en lo sistemático se ubica en el Capítulo I del Título III y del Libro III cuya rúbrica es "De las competiciones". No es el caso de los artículos 153, 154. g) y h), 155 5 y 6, 156 referidos a los entrenadores, preceptos incluidos en el Libro II ("De los estamentos del fútbol"), Título III ("De los técnicos y sus licencias"), Capítulo I ("Los Entrenadores"), preceptos a los que no alcanza la infracción del artículo 46.4 de la Ley del Deporte que hemos transcrito.

8. La consecuencia de lo expuesto es que dicho artículo 214.10, en lo que hace a las competiciones oficiales profesionales, no puede entenderse aprobado por silencio administrativo si media un informe negativo, informe que la Ley del Deporte reviste del carácter preceptivo y vinculante pues así hay que entender la expresión "requerirán el informe previo y favorable" que recoge su artículo 46.4; y el alcance de lo expuesto se ciñe, como hemos dicho, a las competiciones oficiales profesionales que es el ámbito al que se refiere este artículo como materia objeto de informe por la LNFP.

9. La consecuencia procesal de lo expuesto es la estimación de los recursos de apelación si bien, en puridad, es parcial. Se opta por la revocación total de la sentencia de primera instancia, aun cuando compartimos su acertada *ratio decidendi* en lo fundamental, para mayor claridad de nuestro juicio rescisorio ya situados como jueces de instancia, lo que lleva a una estimación parcial de la demanda que se concreta en estos términos:

1º Se estima la demanda en cuanto a la nulidad de la resolución, de 29 de marzo de 2019, de la Comisión Directiva del CSD, por no aprobar los preceptos ajenos al régimen de las competiciones [artículos 153, 154. g) y h), 155 5 y 6 y 156], por infracción del artículo 24.3.a) de la Ley 39/2015.

2º Se desestima la demanda en cuanto a la no aprobación por la Comisión Directiva del CSD del artículo 214.10 y, en concreto, lo aplicable a las competiciones oficiales de carácter profesional, ámbito en el que la LNFP debe informar favorablemente, confirmándose en ese aspecto la resolución de la Comisión Directiva del CSD, de 29 de marzo de 2019.

NOVENO.- COSTAS.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LJCA, en relación con el artículo 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

2. En cuanto a las de apelación y de primera instancia, no se hace pronunciamiento por ser en ambas instancias la estimación parcial (artículo 93.4 en relación con el artículo 139.1 y 2 de la LJCA).

FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, conforme a la jurisprudencia declarada en el Fundamento de Derecho Séptimo 12 de esta sentencia,

PRIMERO.- Estimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la **REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FÚTBOL** contra la sentencia de 7 de octubre de 2021, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación 20/2020, sentencia que se casa y anula.

SEGUNDO.- Estimar en parte los recursos de apelación interpuestos por la **ABOGACÍA DEL ESTADO** y la representación procesal de la **LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL** contra la sentencia 53/2020, de 11 de mayo, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 12 en el recurso contencioso-administrativo 20/2019, sentencia que se revoca.

TERCERO.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo 20/2019 interpuesto por la representación procesal de la **REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FÚTBOL** contra el acuerdo de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes, de 29 de marzo de 2019, acuerdo que anulamos salvo en lo referido a la no aprobación del artículo 214.10 de su Reglamento General.

CUARTO.- En cuanto a las costas, estese a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.