



Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2019

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Giuliano Taglianetti, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

El procedimiento aplicable a la revocación del reconocimiento e inscripción de las Federaciones deportivas (I): análisis de legalidad

di Javier Rodríguez Ten

(Abogado - Universidad San Jorge)

Sumario

1. La revisión de oficio de los actos administrativos en el Ordenamiento jurídico español. 1.1. Consideraciones generales 1.2. Antecedentes próximos. 1.3. Regulación vigente: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. 1.4. A modo de recapitulación o resumen. 2. Las Federaciones deportivas en España: régimen jurídico y singularidades. En particular, reconocimiento y revocación. 3. La revocación del reconocimiento de una Federación por la Administración que lo acordó: procedimiento aplicable y problemática. 4. A modo de ejemplo: la desinscripción de la Federación gallega de fútbol-sala, un ejemplo práctico en litispendencia 4.1. Antecedentes. 4.2. Iter procedimental. 4.3. Los argumentos de la Xunta de Galicia para defender la inaplicabilidad del procedimiento administrativo de revisión de oficio. 5. Conclusiones. Bibliografía y recursos utilizados

Abstract

Sport Federations are in Spain private associations with delegated public functions, subject to intense administrative control and interventionism. Its recognition and registration is made through administrative acts, the same way to revoke that recognition. This paper addresses, from an exclusive legal perspective, if the common administrative procedure can be used for this purpose or must be through the specifically procedure provided for ex officio review of administrative acts.

1. La revisión de oficio de los actos administrativos en el Ordenamiento jurídico español

1.1. Consideraciones generales

En la actualidad, el Ordenamiento jurídico-administrativo español se encuentra regulado con carácter genérico por dos disposiciones legales con rango de Ley: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Ambas disposiciones cuentan como título habilitante con el artículo 149.1.18 de la Constitución, que reconoce como competencia exclusiva del Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Estas dos disposiciones actualizan la regulación administrativa básica que con anterioridad se encontraba regulada en una sola Ley, la 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo, que a su vez era heredera de la regulación prevista en dos leyes: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, y la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Previamente, ya *ab initio*, hemos de referirnos a la Ley de Bases de Procedimiento administrativo, de 19 de octubre de 1889 (Ley "Azcárate"), y el Real Decreto de 23 de marzo de 1886, sobre la vía gubernativa previa a la judicial.

La regulación de los actos administrativos en el Ordenamiento jurídico español, más allá de los cambios de disposiciones legales y de modificaciones de su contenido, ha venido manteniendo su esencia respecto del procedimiento de elaboración, la posibilidad de participar en ella, de interponer recursos... y de que un acto administrativo firme pueda ser objeto de impugnación o desaparecer del Ordenamiento jurídico por decisión de la Administración. Y ello a través de las figuras del recurso de revisión y de la revisión de oficio.

En palabras de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Sentencias de 13 de febrero y 27 de marzo de 2012, citando la de 17 de enero de 2006), la revisión de los actos administrativos firmes "se sitúa en dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda Ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos

en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguarda de la seguridad jurídica y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros".

1.2. Antecedentes próximos

Dejaremos de lado las primeras leyes de procedimiento administrativo, aprobadas en el siglo XIX, y tomaremos como punto de partida la Ley de procedimiento administrativo de 1958 (LPA).

1.2.1. La Ley de procedimiento administrativo de 1958

La Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 incorpora de manera general y unificada la regulación de los supuestos en que la Administración puede actuar respecto de sus propios actos. Esta circunstancia, que acontece en la etapa más rígida del franquismo, es más propia de una democracia avanzada que de una dictadura, pero la realidad es que es a finales de los años cincuenta cuando pasa a formar parte del día a día de la Administración.

La Exposición de Motivos de la Ley, en concreto en el punto 1 de su apartado VI ("Revisión de los actos administrativos"), destaca que es la primera vez que el Ordenamiento jurídico español aborda las potestades de la Administración respecto de sus propios actos, distinguiendo los supuestos de nulidad, anulación. Revocación y rectificación de errores materiales y de hecho. Se establecía así un modelo en el que a la Administración se le reconocía expresamente la facultad de declarar en cualquier momento la nulidad de sus actos en los casos taxativamente enumerados, si bien con la garantía que supone el previo dictamen del Consejo de Estado; adicionalmente, el administrado podía instar la declaración de nulidad sin limitación de plazo. Y, por otra parte, se reconocía también a la Administración la potestad de anular sus propios actos declarativos de derechos en iguales términos a los consagrados ya en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado: en un plazo de cuatro años y previo dictamen conforme del Consejo de Estado, siendo en el resto de casos la jurisdicción contencioso - administrativa la competente para decidir en el proceso de lesividad incoado por la propia Administración autora de los mismos. Por último, la Ley consagró la posibilidad de que la Administración rectifique en cualquier momento errores materiales o de hecho y aritméticos.

En su articulado, el Título V de la Ley incorporó (artículos 109-112) la regulación indicada, consistente en:

- Que la Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 47¹ (artículo 109).
- Que la Administración sólo podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos cuando infrinjan manifiestamente la Ley, previo dictamen del Consejo de Estado, y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados (artículo 110.1). Y que fuera de dichos supuestos, para conseguir la anulación la Administración deberá previamente declararlos lesivos para el interés público e impugnarlos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 110.2).
- Que la Administración puede rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos en cualquier momento (artículo 111).
- Que las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes (artículo 112).

1.2.2. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre

Ya en la etapa democrática y constitucional, la Ley 30/1992 unifica en una sola disposición la regulación administrativa. Respecto de la materia que nos ocupa, el apartado 16 de su Exposición de Motivos aclara que el sistema de revisión de la actividad de las Administraciones Públicas que la Ley establece se organiza en torno a dos líneas básicas: la unificación de los recursos ordinarios y el reforzamiento de la revisión de oficio por causa de nulidad, configurada como un verdadero

¹ En contraposición al artículo 48, que contenía los supuestos de actos anulables, el artículo 47 tenía el siguiente contenido:

“Uno. Los actos de la Administración son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente.
- b) Aquellos cuyo contenido sea imposible o sean constitutivos de delito.
- c) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Dos. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado”.

El artículo 48 indicaba lo siguiente:

“Uno. Son anulables, utilizando /os medios de fiscalización que se regulan en el título V de esta Ley, los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento* jurídico, incluso la desviación, de poder.

Dos. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados”.

procedimiento de nulidad cuando se funde en esta causa, recogiendo la unanimidad de la doctrina jurisprudencial y científica.

Y en el Título VII (“de la revisión de los actos en vía administrativa”) se establece la regulación, con alguna otra referencia puntual (como la relativa a la necesaria motivación de este tipo de actos, en el artículo 54.1.b). Es la siguiente²:

Artículo 102. Revisión de disposiciones y actos nulos.

1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

Jurisprudencia.

Artículo 103. Declaración de lesividad de actos anulables.

1. Las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de

² Incorporamos textos vigentes a fecha de la derogación del texto legal, que por tanto incorporan las modificaciones que se produjeron durante su vigencia, destacando las efectuadas por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 84 de esta Ley.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo.

4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

Artículo 104. Suspensión.

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Artículo 105. Revocación de actos y rectificación de errores.

1. Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

2. Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Artículo 106. Límites de la revisión.

Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Se puede apreciar la continuidad conceptual respecto de la legislación precedente, que como veremos también se mantendrá en la actualmente vigente, que comentamos en el siguiente apartado.

1.3. Regulación vigente: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas

1.3.1. Revisión de oficio de los actos administrativos

En el año 2015 se volvió al modelo dual, derogándose la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que pasó a escindirse en dos nuevos textos legales, actualmente vigentes: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Centrándonos en la primera de ellas, por ser donde queda ubicada la regulación que nos interesa, ya el apartado V de la Exposición de Motivos nos anuncia la continuidad regulatoria a la que hemos venido aludiendo, obviamente con algún matiz o singularidad lógicas de todo cambio o actualización legislativa. Al referirse al Título V de la Ley, alude a que respecto de la revisión de los actos en vía administrativa se mantienen las mismas vías previstas en la Ley 30/1992, manteniéndose la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión), si bien con la posibilidad de acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que se resuelvan los recursos judiciales interpuestos contra la resolución expresa o la desestimación presunta recaída en el procedimiento.

Y lo cierto es que es así, porque la regulación actualmente vigente de la revisión de los actos administrativos queda actualmente de la siguiente manera:

Artículo 106. Revisión de disposiciones y actos nulos.

1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.³

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad

³ “Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley”.

Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2⁴.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

Artículo 107. Declaración de lesividad de actos anulables.

1. Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48⁵, previa su declaración de lesividad para el interés público.

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

⁴ "También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".

⁵ "Artículo 48. Anulabilidad.

1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo".

3. *Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.*

4. *Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.*

5. *Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.*

Artículo 108. Suspensión.

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Artículo 109. Revocación de actos y rectificación de errores.

1. *Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.*

2. *Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.*

Artículo 110. Límites de la revisión.

Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Artículo 111. Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado.

En el ámbito estatal, serán competentes para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos nulos y anulables:

A) *El Consejo de Ministros, respecto de sus propios actos y disposiciones y de los actos y disposiciones dictados por los Ministros.*

B) *En la Administración General del Estado:*

1.º *Los Ministros, respecto de los actos y disposiciones de los Secretarios de Estado y de los dictados por órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado.*

2.º Los Secretarios de Estado, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos directivos de ellos dependientes.

C) En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado:

1.º Los órganos a los que estén adscritos los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por el máximo órgano rector de éstos.

2.º Los máximos órganos rectores de los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos de ellos dependientes.

Ha de indicarse que el concepto “revisión de oficio” (que consta en la denominación del Capítulo) es general, alude tanto a la de los actos nulos (la propiamente dicha) como a la de los actos anulables (recurso de lesividad), circunstancia que se aclara porque terminológicamente puede generar algún malentendido.

Esta regulación ha de complementarse con algunos otros preceptos. Así, entre otros, el artículo 24 establece que el sentido del silencio administrativo en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados es negativo o desestimatorio. El artículo 35.1.b) obliga a que los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje, y los que declaren su inadmisión, deben ser motivados.

1.3.2. El recurso extraordinario de revisión

Hemos de aludir también, y lo haremos exclusivamente al abordar la legislación vigente, por no prolongar más la extensión de este trabajo, otro mecanismo de solventar errores pasados transcurridos ya los plazos de impugnación o recurso: el recurso extraordinario de revisión.

El artículo 113 de la Ley 39/2015 establece que se trata de un recurso administrativo (y no de una actuación de la Administración, instada o no por un particular) contra un acto firme en vía administrativa, y que solo cabe interponerlo cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1.

Se encuentra regulado en los artículos 125 y 126 de la Ley.

El primero de ellos, tras definirlo como el recurso a interponer contra los actos firmes en vía administrativa, dispone que se presentará ante el órgano administrativo que los dictó, que será el competente para su resolución, y que se limita a cuatro supuestos:

A) Error de hecho, que resulte de los documentos incorporados al expediente.

B) Aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

C) Incidencia decisiva de documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

D) Esistenza di prevaricazione, cohecho, violenza, maquinación fraudulenta u otra conducta punible así declarada por sentencia judicial firme.

El precepto establece como plazo máximo de interposición los tres meses desde que pudo hacerse (es decir, desde que se tuvo conocimiento de los documentos o se declaró firme la Sentencia), salvo cuando la causa es error de hecho, en cuyo caso se amplía a cuatro años. Y salva el derecho de los interesados a efectuar, previa o paralelamente, la revisión de oficio, revocación de actos o rectificación de errores ya expresadas.

A su vez, el artículo 126 contempla la posible inadmisión a trámite del recurso, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas tasadas, o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales. Y fija en tres meses el plazo de silencio administrativo desestimatorio.

1.4. A modo de recapitulación o resumen

La existencia de plazos para interponer acciones impugnatorias es común a todas las áreas del Ordenamiento jurídico, en virtud del principio de seguridad jurídica. Las actuaciones privadas o públicas no pueden encontrarse en litispendencia permanente, perpetua, siendo exigible a los actores desplegar una diligencia mínima establecida en la legislación aplicable y que implica reaccionar frente a los incumplimientos o la aprobación de disposiciones generales o actos administrativos en un tiempo razonable, cuya extensión puede discutirse, pero no la necesidad de dicha limitación para un adecuado funcionamiento de la actividad de los particulares y de las Administraciones Públicas.

Siendo esto así como regla general, la legislación establece en determinados supuestos mecanismos correctores de anomalías que pasaron desapercibidas en su momento, o que fueron descubiertas con posterioridad. Se trata de supuestos de entidad (nulidad de pleno Derecho o anulabilidad), y en ocasiones se incorporan requisitos adicionales para poder accionar (un plazo, una causa, legitimación restringida, etc.).

En el ámbito del Derecho administrativo, se permite que sea la Administración la que actúa por propia iniciativa en reparación de su error, pero también que lo haga a instancia de administrados, articulándose a tal fin dos mecanismos principales: el recurso extraordinario de revisión y la revisión de oficio.

El recurso extraordinario de revisión es un recurso administrativo contra un acto firme en vía administrativa, interpuesto ante el propio órgano que lo dictó más allá de los plazos establecidos, sujeto a causas tasadas y a nuevos plazos a computar desde que se tuvo conocimiento de la existencia de las causas que pueden

fundamentarlo. Puede incorporar la solicitud de medidas cautelares *ex* artículo 117 y es compatible con instar el procedimiento de revisión de oficio.

El procedimiento de revisión de oficio, que exige Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, incorpora expresamente la posibilidad de adopción de medidas cautelares de suspensión de la ejecutividad del acto impugnado, puede ser iniciado contra un acto firme en vía administrativa por la Administración por propia iniciativa o a instancia de interesado si se trata de un supuesto de nulidad de pleno Derecho de un acto administrativo del artículo 47.1, o de oficio si está referido a una disposición administrativa que incurra en nulidad del artículo 47.2. Si se trata de un vicio de anulabilidad de un acto favorable a un administrado, la iniciativa corresponde a la Administración (aunque nada obsta para que se le solicite), la revisión está sujeta a plazo, exige la declaración previa de lesividad previa audiencia de los interesados (sujeta a plazo de caducidad, en manos de la propia administración) y se tramita ante el orden contencioso-administrativo.

En conclusión, cuando la Administración dicta un acto administrativo y éste adquiere firmeza en vía administrativa, es posible plantear su ineficacia y hacerlo desaparecer del Ordenamiento jurídico, pero ello no cabe efectuarlo, simplemente, mediante un acto de contenido inverso, siguiendo el procedimiento administrativo común. Porque de ser así, la Ley 39/2015 (y sus predecesoras) no habrían incorporado procedimientos específicamente dirigidos a ello, en defensa tanto de la seguridad jurídica como de la interdicción de las potestades discrecionales y arbitrariedades de la Administración. Cuando la Administración actúa, y en especial cuando se hace otorgando facultades o derechos y su actuación pasa a ser firme, el proceder contra los actos propios por razones de oportunidad (sencillas de enmascarar bajo causas simuladas de nulidad o anulabilidad) o por vicios o errores en el procedimiento seguido exige un procedimiento mucho más garantista, por excepcional.

Obviamente, para la Administración resulta mucho más sencillo y rápido, cuando tiene intención o interés en revocar un acto previo, especialmente a instancia de un interesado, considerar la solicitud como de iniciación de un procedimiento administrativo ordinario y proceder a dictar otro acto administrativo que deja sin efecto el primero. Sin embargo, esta actuación resulta extralimitada y es constitutiva de causa de nulidad de pleno Derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, por apartarse completamente del procedimiento legalmente establecido, que como hemos visto incorpora una serie de garantías previas (dictamen del Consejo de Estado, declaración de lesividad e intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, etc.) Que se omiten en el procedimiento administrativo común. Cabiendo incluso que por la naturaleza del acto, el tiempo transcurrido, la buena fe del interesado, etc. Sea inviable dicha actuación.

2. Las Federaciones deportivas en España: régimen jurídico y singularidades. En particular, reconocimiento y revocación

De conformidad con la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, las Federaciones deportivas españolas son entidades privadas, de configuración legal, integradas por diferentes sectores, que gestionan una modalidad deportiva y que para ello ejercen funciones propias y otras de carácter público administrativo.

En particular, el artículo 30 establece que las Federaciones deportivas españolas son entidades privadas, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito de actuación se extiende al conjunto del territorio del Estado, en el desarrollo de las competencias que le son propias, integradas por Federaciones deportivas de ámbito autonómico, Clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros, Ligas Profesionales, si las hubiese, y otros colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte, y 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.

No resulta de especial interés para el tema que nos ocupa la concreción de las funciones públicas ejercidas, que constan en el artículo 33 de la Ley. Sí lo hace la singularidad de su procedimiento de reconocimiento y constitución, que es específico y por lo tanto muy diferente al previsto para las asociaciones ordinarias, las creadas al amparo del artículo 22 de la Constitución (Sentencia 67/1985 del Tribunal Constitucional, entre muchas otras resoluciones jurisdiccionales en esta línea, y artículo 1.3 de la propia Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, que las excluye de su ámbito de aplicación en su artículo 1.3).

Y es que precisamente el hecho de que sean agentes administrativos delegados posibilita que sean reguladas de manera específica, que el intervencionismo administrativo (en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte; en sus reglamentos de desarrollo y en especial en el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, e incluso en Órdenes Ministeriales como la que regula el procedimiento electoral federativo) llegue hasta prever su estructura interna, restringir su capacidad de decisión en materia económica, imponer la previa aprobación administrativa de sus Estatutos y Reglamentos y de sus modificaciones, definir cómo deben ser los procesos electorales o establecer un régimen de tutela, control y supervisión por parte del Consejo Superior de Deportes. Con respaldo jurisprudencial reiterado (a modo de ejemplo, Sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2010, que confirma la legalidad de la Orden ECI/3567/2007, de 4 de diciembre, reguladora de los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas). Y, también, al procedimiento y requisitos para su reconocimiento y constitución.

Si bien la legislación estatal y autonómica deportiva consideran a las Federaciones deportivas asociaciones privadas, lo cierto es que, como hemos visto, ejercen

funciones públicas delegadas y están sujetas a un elevado nivel de intervencionismo administrativo, incluso a revisión administrativa de sus actos disciplinarios y electorales por el Tribunal Administrativo del Deporte, y del resto de actos publicados por el Consejo Superior de Deportes. Ello hace pensar que, *de facto*, se trata de corporaciones o de una subespecie *sui generis* de éstas⁶.

Esta concepción y regulación acontece de igual manera en las diferentes legislaciones autonómicas, incluso en algunos casos de manera más intensa (llegándose a establecer la posible “intervención” administrativa de la Federación por parte de la Administración, ejerciendo sus funciones o efectuando sus actos omitidos⁷). Si bien en este apartado ejemplificaremos en el modelo estatal.

El reconocimiento y constitución de una Federación deportiva es competencia de la Administración territorial actuante, y por lo tanto el acuerdo adoptado al respecto es un acto administrativo. En el caso de las Federaciones deportivas españolas, es competencia de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes (artículos 8.a y 10.2.a de la Ley 10/1990), una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el enrevesado y deficiente artículo 8 del Real Decreto 1835/1991, que básicamente consisten en:

- 1) El reconocimiento previo de la existencia de una modalidad deportiva, es decir, de una actividad que pueda ser calificada jurídicamente como “deporte” y dar lugar a la creación de una Federación que la gestione, por delegación de la Administración. No nos detendremos en este aspecto, muy interesante pero que excede del objeto del presente trabajo.
- 2) La solicitud de un grupo de promotores (que debe alcanzar unas cifras mínimas en número de practicantes, expansión territorial, adhesiones) que realicen notarialmente un acta fundacional a la que se incorpore un proyecto de Estatutos y diferente documentación.

La decisión (que se define como “autorización o denegación”) se adoptará atendiendo a los criterios establecidos en el primer apartado del mencionado artículo 8:

- a) Existencia de la correspondiente Federación internacional, reconocida por el Comité Olímpico Internacional, y con suficiente implantación en el entorno europeo y mundial.
- b) El interés deportivo nacional o internacional de la modalidad.
- c) La existencia de competiciones de ámbito internacional con un número significativo de participantes en las mismas y convocatorias celebradas.

⁶ No es una novedad nuestra. Entre otros defensores de esta naturaleza de las Federaciones se encuentra, de manera destacada y a modo de ejemplo, J. Espartero Casado.

⁷ A modo de ejemplo, artículo 62 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del deporte de Andalucía.

- d) La implantación real de la modalidad deportiva en el país, así como su extensión, es decir, el número de practicantes existentes en España y su distribución en el territorio nacional.
- e) El reconocimiento previo por la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes de la modalidad de que se trate.
- f) La viabilidad económica de la nueva Federación.
- g) En el caso de que la constitución de una nueva Federación deportiva española provenga de la segregación de otra federación preexistente, se solicitará informe de la misma, a los efectos de lo previsto en el presente apartado.

La decisión de autorización es objeto de un primer acto administrativo, que es el de estimación de la solicitud. Y con ella se procede a la inscripción de los Estatutos y Reglamentos en el Registro de entidades deportivas (estatal o autonómico, el modelo es idéntico), que genera un segundo acto administrativo de inscripción (artículo 34.2 de la Ley 10/1990) con la asignación de un número de expediente, de inscripción, etc. Ya que conforme al artículo 34.4 la autorización o denegación de inscripción de una Federación deportiva española se producirá en función de criterios de interés deportivo, nacional e internacional, y de la implantación real de la modalidad deportiva. Aunque, como hemos dicho, la regulación es compleja, contradictoria, deficiente y enrevesada.

En cualquier caso, y a diferencia de las asociaciones ordinarias, las Federaciones deportivas, para su constitución, exigen una autorización administrativa previa y la inscripción en un registro administrativo. Sin el cumplimiento de ambos requisitos, no existe una Federación deportiva.

3. La revocación del reconocimiento de una Federación por la Administración que lo acordó: procedimiento aplicable y problemática.

Siendo esto así, debe ser posible también que una Federación deportiva deje de existir o de ser considerable como tal, por voluntad propia o por decisión de la Administración autorizante (con el necesario efecto de su desinscripción del Registro y la pérdida de su condición de tal), bien por causas disciplinarias o por motivos de legalidad u oportunidad.

El objeto del presente trabajo es, precisamente, el análisis de la legislación aplicable a esta actuación administrativa, y lo haremos desde un enfoque exclusivamente legislativo, dejando para una segunda parte, en otro trabajo que será continuación del anterior, el análisis jurisprudencial.

Como hemos visto con anterioridad, cuando se dicta un acto administrativo, y más si es determinante de la adquisición de derechos o facultades (lo es el de constitución y reconocimiento de una Federación deportiva, incuestionablemente), y éste es firme en vía administrativa, la forma de dejarlo sin efecto es a través de los cauces previstos

en la legislación administrativa: recurso extraordinario de revisión o revisión de oficio.

Al respecto, el artículo 34 de la Ley 10/1990 dispone exigentemente que la revocación del reconocimiento de las Federaciones deportivas españolas se producirá por la desaparición de los motivos que dieron lugar al mismo, y el artículo 37 establece que, en caso de disolución de una Federación deportiva española, su patrimonio neto, si lo hubiera, se aplicará a la realización de actividades análogas determinándose por el Consejo Superior de Deportes su destino concreto.

El Real Decreto 1835/1991 dispone en su artículo 11.b) que una de las causas de extinción de una Federación deportiva es la revocación de su reconocimiento, mientras que el artículo 10 establece lo siguiente:

- 1. En el caso de que desaparecieran las condiciones o motivaciones que dieron lugar al reconocimiento de una Federación deportiva española o la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes estimase el incumplimiento de los objetivos para los que fue creada, se incoará un procedimiento para la revocación del reconocimiento inicial. En la instrucción del mismo será oída la Federación afectada y, en su caso, las Federaciones de ámbito autonómico integradas en ella.*
- 2. El procedimiento se iniciará por acuerdo del órgano competente de oficio o a solicitud de la Asamblea de la propia Federación o a requerimiento del Comité de Disciplina Deportiva o por denuncia motivada.*
- 3. El procedimiento de revocación se ajustará a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas específicas deportivas.*
- 4. La Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes resolverá motivadamente sobre tal revocación. Contra dicha resolución podrán interponerse los recursos administrativos procedentes.*

Analicemos esta previsión regulatoria, para lo cual (curiosamente) lo que parece más acertado sistemáticamente es abordar el contenido del artículo 10 en orden inverso.

En primer lugar (apartado 4), se establece la competencia de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes (el mismo órgano administrativo que acordó el reconocimiento y constitución de la Federación), y se dispone que contra dicho acto se podrán interponer recursos administrativos, lo que descarta que tenga la naturaleza de un recurso de alzada, reposición o extraordinario de revisión. Nos encontramos ante un acto administrativo, ordinario y recurrible (artículo 112 de la Ley 39/2015) o específicamente dictado con ocasión de una solicitud de revisión de oficio de interesado (artículo 106.5 de la Ley 39/2015).

En segundo lugar (apartado 3), en cuanto al procedimiento aplicable se remite a la Ley 30/1992 (actual Ley 39/2015), sin perjuicio de lo dispuesto en las normas deportivas. Siendo esto así, es decir, si estamos ante un acto administrativo que deja sin efecto otro acto administrativo previo, reconocedor de facultades o derechos y

firme en vía administrativa, nada obsta para entender que el procedimiento que más se ajusta a la naturaleza del objeto pretendido es el de revisión de oficio de los actos administrativos, por específico, aunque (eso sí) con una singularidad referida a la concreción competencial del órgano que debe resolver, que prevalece.

Desde luego, si alguien pretende buscar en la Ley 39/2015 un procedimiento de revocación específico, puede encontrarlo en el artículo 109, pero se encontrará (de manera manifiestamente inaplicable al caso que nos ocupa) con un artículo únicamente aplicable a actos de gravamen o desfavorables (siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción y la revocación no esté prohibida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, el interés público o el Ordenamiento jurídico).

En tercer lugar (apartado 2), se concreta que el procedimiento puede iniciarse de oficio por la propia Administración (Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes) o previa solicitud de la Federación interesada, el Comité de Disciplina Deportiva (actual Tribunal Administrativo del Deporte) o denuncia motivada. Nada que no encaje con la solicitud de revisión de oficio que puede acordar la Administración, por propia iniciativa, de oficio, o a solicitud de interesado (denunciante).

Finalmente, la causa de la revocación ha de ser la desaparición de alguno de los requisitos, condiciones o motivaciones, o el incumplimiento de los objetivos para los que fue creada. Si se considera que ello acontece, se inicia un procedimiento (no dice cuál, pero vista la remisión a la Ley 30/1992, el de revisión de oficio es el más adecuado), en el que tendrá audiencia la Federación interesada (qué menos) y las Federaciones autonómicas integradas.

A tenor de las consideraciones anteriores, parece claro que el cauce procedimental adecuado para tramitar la revocación del reconocimiento de una Federación deportiva es el de la revisión de oficio de los actos administrativos previsto en la Ley 39/2015, teniendo como singularidad que el órgano competente es la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes (la audiencia a los interesados se presume, no es especialidad).

4. A modo de ejemplo: la desinscripción de la Federación gallega de fútbol-sala, un ejemplo práctico en litispendencia

El parecer expresado no parece ser compartido por las Administraciones Públicas, que para revocar el reconocimiento e inscripción de una Federación prefieren optar por un procedimiento administrativo simple u ordinario, por razones que nos reservamos para el apartado final de conclusiones.

Ejemplificaremos en al que ahora mismo se encuentra vigente en Galicia respecto de la revocación de su Federación autonómica de fútbol-sala, pendiente de resolución judicial.

4.1. Antecedentes

La Federación gallega de fútbol-sala (FGFS) es una asociación deportiva que fue reconocida como Federación deportiva gallega por la Administración autonómica de Galicia e inscrita el 10 de octubre de 1983 en el Registro de entidades deportivas de Galicia con el número F-01077.

Su existencia se encuentra necesariamente vinculada al previo reconocimiento administrativo que efectuó la Xunta de Galicia del fútbol-sala como modalidad deportiva, diferente e independiente al fútbol, después de haber efectuado en el seno del oportuno procedimiento las comprobaciones y estudios técnicos pertinentes.

Dicho reconocimiento de modalidad deportiva fue una decisión que adoptó la Administración autonómica al amparo de la competencia exclusiva sobre deporte, en su territorio, atribuida por el artículo 27.22 de su Estatuto de Autonomía, de conformidad con el artículo 148.1.19 de la Constitución española.

De conformidad con el artículo 51.5 de la Ley 3/2012, de 2 de abril, del deporte de Galicia, y en la línea presente en la legislación deportiva estatal (y en la legislación deportiva autonómica) el reconocimiento e inscripción de la FGFS implica la atribución, en régimen de monopolio o exclusividad, de la gestión oficial del fútbol-sala en Galicia. Esta circunstancia constaba también en su precedente Ley 11/1997, de 22 de agosto.

Y aunque en otras Comunidades Autónomas en que también se decidió que el fútbol-sala fuera una modalidad independiente del fútbol la Federación autonómica preexistente de fútbol impugnó dicho acto administrativo, en el caso gallego (donde ya existía la Federación Gallega de Fútbol) no fue así; ni el reconocimiento del fútbol-sala como modalidad deportiva, ni el reconocimiento e inscripción de la FGFS fueron impugnados, tratándose de actos firmes y consentidos. Por tanto, la existencia de Sentencias dictadas en otros Tribunales Superiores de Justicia, y del Tribunal Supremo, no es trasladable, al menos automáticamente, a este supuesto que traemos como ejemplo.

Prueba de ello es que ambas Federaciones venían coexistiendo pacíficamente, gestionando cada una su ámbito competicional específico (el fútbol y el fútbol sala territorial gallego respectivamente); desde 1983, mediante relaciones de buena voluntad; a partir de 2012, mediante Convenio, prorrogable en tanto no existiera. Los clubes gallegos de fútbol-sala que ascendían a categoría nacional, competencia de la Real Federación Española de Fútbol (en el ámbito estatal, la modalidad de fútbol-sala no existe, considerándose una especialidad del fútbol gestionada por la Real Federación Española de Fútbol), se adscribían a ésta y gestionaban sus relaciones a través de la Federación Gallega de Fútbol sin ningún problema. Esta circunstancia no era exclusiva de Galicia, dado que en otras Comunidades Autónomas (como Madrid y Cataluña), dos de las que mayor número de clubes y licencias tienen en toda España, funcionaba perfectamente.

Con fecha 27 de diciembre de 2016 la Federación Gallega de Fútbol, con un nuevo presidente, solicitó a la Secretaría General del Deporte de Galicia la desinscripción de la FGFS en el Registro de entidades deportivas de Galicia y la integración del fútbol-sala en esta Federación. La consecuencia inmediata sería que todo el fútbol-sala gallego pasaría a ser gestionado por ella, incrementando sus recursos económicos (tasas, sanciones y subvenciones, tanto autonómicas como derivadas del reparto acordado por el novedoso Real Decreto Ley 5/2015, de 30 de abril).

4.2. *Iter procedimental*

La Xunta de Galicia, en vez de entender que dicha solicitud tiene por objeto la revocación de un acto administrativo firme, consentido por el solicitante, que en su momento fue favorable y determinante de la concesión de derechos a la FGFS y a sus integrantes (clubes, jugadores, entrenadores, árbitros, etc. Que en su momento lo solicitaron y que, hasta la fecha, no han pedido integrarse en la Federación gallega de fútbol), es decir, una evidente solicitud de revisión de oficio, la considera una solicitud de iniciación ordinaria. Por ello aplica a ésta las reglas de tramitación del procedimiento administrativo común, considerando interesada en el procedimiento a la FGFS y tras sus alegaciones y aportación y propuesta de prueba, resolver. Es decir, dictar un acto administrativo que deja sin efecto otro acto administrativo anterior por el que se adquirieron derechos y facultades.

Pero ello debería ser, como hemos indicado anteriormente, objeto de un procedimiento administrativo específico, mucho más dilatado y garantista, que es el de revisión de oficio previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la Ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992 (referido ahora a la Ley 39/2015). Procedimiento que por razones obvias se elude seguir. Y ello, máxime, teniendo en cuenta la existencia de un tercer acto administrativo, que consideró ajustada a Derecho la inscripción de la Federación Gallega de Fútbol-Sala, firme y que tampoco fue recurrido en vía jurisdiccional por la Federación Gallega de Fútbol: la resolución del Comité Gallego de Justicia Deportiva de 2 de febrero de 1996. El segundo acto sería la inscripción en el Registro de entidades deportivas de Galicia.

Es más, a todo lo anterior hay que añadir que la Federación Gallega de Fútbol denuncia el Convenio con la FGFS más de cuatro meses después de haber solicitado su revocación y desinscripción como Federación gallega. Sin la estimación de la solicitud planteada, la única consecuencia que ello habría tenido es que el fútbol-sala gallego mantendría el régimen imperante entre 1983 y 2012, amplio periodo en el que, sin Convenio, los clubes gallegos de fútbol-sala habían participado en las competiciones autonómicas y nacionales y los deportistas, técnicos y árbitros participado en éstas y en las selecciones autonómicas y nacionales de la modalidad,

sin ningún problema. Sí quedarían sin efecto las medidas simplificadoras acordadas en su beneficio para el tránsito competicional, generando una pequeña carga administrativa que desde 1983 se venía asumiendo sin ningún problema.

Con fecha 30 de junio de 2017, la Secretaría General para el deporte de Galicia emite Resolución en la que, asumiendo los argumentos de la Federación Gallega de Fútbol, acuerda la revocación del reconocimiento de la Federación Gallega de fútbol-sala como Federación deportiva gallega, la cancelación de su inscripción como tal del Registro de entidades deportivas de Galicia y determinadas actuaciones accesorias. Contra dicha Resolución se interpuso recurso contencioso – administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en litispendencia.

4.3. Los argumentos de la Xunta de Galicia para defender la inaplicabilidad del procedimiento administrativo de revisión de oficio

El ejemplo aportado posibilita conocer las causas por las que la Administración autonómica considera que no es aplicable el procedimiento para la revisión de oficio de los actos administrativos.

Y dichos argumentos son, básicamente, tres. En primer lugar, que concurre la “causa sobrevenida” de que por diferentes pronunciamientos jurisdiccionales el fútbol-sala debe ahora ser considerado una especialidad del fútbol y no una modalidad específica. En segundo lugar, que la revocación del reconocimiento e inscripción no está vinculado a ninguna causa de nulidad, sino al incumplimiento de los requisitos establecidos para ello. Y finalmente, que el artículo 64 de la Ley 3/2012, del deporte de Galicia, no indica que el procedimiento de revocación deba efectuarse a través de una revisión de oficio.

Reiteramos nuestro posicionamiento contrario, y por ello vamos a proceder a intentar desvirtuar el parecer de la Administración actuante, de manera correlativa.

4.3.1. La “causa sobrevenida”

En primer lugar, la Secretaría General para el deporte de Galicia sostiene que por vía jurisprudencial se ha establecido que el requisito que sirvió de base en 1983 para aprobar la constitución e inscripción de la Federación Gallega de fútbol – sala no concurría, al ser éste una especialidad del fútbol y no una modalidad deportiva.

Siendo esto cierto, la realidad es que los pronunciamientos jurisdiccionales existen, pero no están referidos a Galicia porque en Galicia, a diferencia de otros supuestos, dicho acto no fue recurrido. Por tanto, siendo la competencia sobre deporte exclusiva de cada Comunidad Autónoma en su ámbito territorial, la decisión sobre la condición de modalidad o especialidad deportiva del fútbol-sala puede ser perfectamente diferente entre sí, como lo puede ser que en algunas Comunidades Autónomas una disciplina se considere que reúne los requisitos para ser considerado deporte y en otras no. Y al respecto, lo que establezcan los Tribunales Superiores de

Justicia de otras Comunidades Autónomas no vincula a la Administración gallega, no sólo por estar aplicando una legislación diferente, sino por circunstancias claramente determinadas respecto de las partes de los procesos y el ámbito territorial de competencia de Administración y Tribunal.

Por ello se invoca la Sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2009, asumiendo su contenido como determinante de la estimación de la solicitud formulada por la Federación Gallega de Fútbol; según la Xunta de Galicia un órgano jurisdiccional con competencia sobre todo el territorio nacional ya ha establecido que el fútbol-sala es una especialidad del fútbol, y por ello cabe proceder directamente sobre el particular. “Olvidando” que la Sentencia alude únicamente a un caso concreto (Aragón) y que su contenido queda limitado a las causas tasadas para el recurso de casación, así como a los argumentos de las partes durante dicho proceso. En el supuesto planteado, la Administración autonómica aragonesa consideró al fútbol-sala como una especialidad integrada en el fútbol, pero el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (entendiendo que podía entrar a resolver al tratarse de definir un concepto jurídico indeterminado y no una decisión discrecional) revocó la decisión y estimó el recurso interpuesto, decretando que el fútbol-sala era una modalidad deportiva y que lo gestionaría una Federación de fútbol-sala aragonesa independiente de la de fútbol. El recurso de casación ante el Tribunal Supremo restauró la decisión adoptada en origen por la Comunidad de Aragón, reconociendo la competencia del Estado (Consejo Superior de Deportes) y de las Comunidades Autónomas para decidir sobre el reconocimiento de las modalidades deportivas en su ámbito respectivo, si bien estableciendo una extraña subordinación de éstas a la decisión de la Administración del Estado e incluso a la de organismos privados (las Federaciones internacionales, el Comité Olímpico), una sumisión que entendemos puede recomendarse por motivos de oportunidad pero nunca imponerse por causa de legalidad.

Al respecto, entendemos especialmente relevante que en el caso de Aragón no existiera acuerdo ni conformidad de la Federación aragonesa de fútbol con la de fútbol-sala, de modo que no existían mecanismos de colaboración que posibilitaran el respeto a la decisión competencial diferente del Estado y de la Diputación General de Aragón. En el supuesto planteado sí que existía un problema de gestión del fútbol-sala, toda vez que al no existir Federación española de fútbol-sala los clubes mejor clasificados de categoría territorial no tenían dónde ascender, y los peor clasificados de la última categoría nacional (gestionada por la Real Federación Española de Fútbol) no tenían a dónde descender. O debían hacerlo “en cruzado”, prescindiendo de la oficialidad competicional, es decir, que cuando se cambiara de competición nacional a territorial o viceversa se pasaba a participar en una competición federada oficial o a dejar de hacerlo. En el caso de Galicia eso nunca pasó, se coordinaron perfectamente las competencias mediante acuerdos y por ello la Federación gallega

de fútbol nunca impugnó la decisión de la Administración autonómica deportiva (al contrario de lo que sucedió en Aragón).

Y por ello no entendemos determinante dicha alusión a la existencia de jurisprudencia sobre el particular, que por otra parte databa del año 2009, por lo que malamente puede ser calificado como una “causa sobrevenida”.

4.3.2. La “inexistente” causa de nulidad de la resolución de 1983

Sostiene la Xunta de Galicia que no cabe utilizar el procedimiento de revisión de oficio para revocar su acto administrativo de 1983 porque no incurre en ninguna causa de nulidad.

Sin embargo, ese argumento sería precisamente el que, reconduciendo la solicitud a la regulación y tramitación aplicable (el procedimiento de revisión de oficio), debería haberse esgrimido para desestimar la pretensión de la Federación gallega de fútbol; es decir, solicitar que la Xunta de Galicia revoque un acto administrativo favorable para la FGFS, dictado en 1983, firme y consentido, sin acreditar la existencia de una causa de nulidad de pleno Derecho de las previstas en el Ordenamiento administrativo.

Precisamente, lo que se hizo en 1983 fue dictar un acto administrativo favorable, determinante de la adquisición de facultades y derechos a la FGFS (la posibilidad de constituirse como Federación deportiva gallega con todos los beneficios inherentes a ello). Y a tal fin, si se considera que, de manera “sobrevenida”, uno de los requisitos necesarios para poder dictarlo ha desaparecido, en aplicación de la jurisprudencia existente en supuestos ajenos (reiteramos, algo muy cuestionable), estaríamos ante una nulidad de pleno Derecho “sobrevenida” (en 2009), prevista en la Ley 39/2015 (artículo 47.1.f), o subsidiariamente ante un acto anulable (artículo 48.2), resultando de aplicación en tal caso los artículos 106 o 107 de la Ley 39/2015, respectivamente, es decir, el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos. Que no se extiende únicamente a los que son nulos de pleno Derecho.

Claro está, que en el supuesto de entenderse que la Sentencia del Tribunal Supremo implicaba no la nulidad de pleno Derecho del acto administrativo de 1983, sino una mera anulabilidad... la Federación gallega de fútbol debiera haber efectuado su solicitud no más tarde de 2013.

Sin olvidar que, a tenor del contenido del artículo 110 de la Ley 39/2015 (“*Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes*”), la viabilidad de estimación de la pretensión debería ser inexistente.

4.3.3. La ausencia de determinación de la Ley del deporte de Galicia al respecto

Respecto del último de los argumentos esgrimidos, poco cabe decir. Existiendo un procedimiento administrativo específicamente previsto para la tramitación de determinado tipo de solicitudes y pretensiones (como es el de la revisión de oficio de los actos administrativos), y siendo la Xunta de Galicia (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas) destinataria directa de dicha Ley (de obligado cumplimiento), argumentar que, dado que la Ley 3/2012, de 2 de abril, del deporte de Galicia, no indica expresamente que para la revocación de las Federaciones deportivas gallegas deba seguirse ese procedimiento, no se puede sostener que sea el aplicable, resulta ciertamente sorprendente.

Y ello porque el argumento contrario también es igual de válido (si no indica que no es aplicable, no tiene porqué no serlo), y también porque si la Ley del deporte, preferente por específica, no contiene ninguna referencia al respecto, rige en su plenitud la legislación administrativa común, que es la que debe aplicar la Secretaría General para el deporte de la Xunta de Galicia.

5. Conclusiones

El reconocimiento e inscripción de una Federación deportiva es un acto administrativo favorable, por el que se adquieren derechos y facultades (en particular la de ser agente delegado de funciones públicas administrativas, poder utilizar la bandera y el escudo e himno en la selección, ser declarada de utilidad pública automáticamente, gestionar con carácter de monopolio una modalidad deportiva, etc.).

La revocación del reconocimiento e inscripción de una Federación deportiva es un acto administrativo desfavorable, por el que se deja sin efecto el anterior y se priva de las facultades y derechos adquiridos a una persona jurídica.

La legislación deportiva no prevé el procedimiento aplicable, limitándose a incorporar algunas pautas competenciales o recordatorios procedimentales, siendo de aplicación (por remisión expresa o por la supletoriedad que caracteriza a la Ley 39/2015 en el ámbito administrativo) el contenido de la Ley de procedimiento administrativo vigente. Por otra parte, establecer un procedimiento específico, paralelo al de la Ley de procedimiento administrativo, para poder dejar sin efecto un acto administrativo firme, máxime cuando es declarativo de derechos, con merma de las garantías habilitadas al respecto, sería también de muy dudosa legalidad.

Al no existir referencia expresa sobre cuál de los procedimientos previstos en la Ley 39/2015 debe aplicarse, ha de actuarse atendiendo a la naturaleza y objeto de la pretensión, y al contenido legal aplicable. Sobre dicha base (se pretende dejar sin efecto un acto previo, firme y consentido, mediante una resolución que puede ser objeto de recurso administrativo), hemos de estar al procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos.

Sin embargo, resulta más cómodo y sencillo para los órganos competentes acordar la revocación obviando dicho cauce procedimental y hacerlo mediante el procedimiento administrativo común. Y aquí vamos a ampliar las causas, tal y como hemos indicado en apartados precedentes.

En primer lugar, porque si se invoca nulidad radical se omite el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo. Ello genera un primer efecto inmediato, como es agilizar la tramitación del procedimiento, especialmente cuando se ha iniciado a instancia de un tercero interesado (que aspira a eliminar un competidor para hacerse con su cuota de mercado) y se está de acuerdo con sus intenciones o argumentos. Y además, un importante segundo efecto: la omisión de un informe de terceros, de un prestigioso órgano neutral, que además de preceptivo es vinculante porque debe ser favorable, de tal modo que si no lo es la pretensión deberá ser necesariamente desestimada (en el mejor de los casos, reconducida a causa de anulabilidad vía recurso de lesividad). Mejor poder decidir por sí misma.

En segundo lugar, porque en el caso de que existiera una causa de anulabilidad, la solicitud estaría sujeta al plazo de cuatro años, mientras que si se considera que la solicitud de iniciación lo es de un procedimiento administrativo común, no se cuenta con dicha limitación.

Finalmente, porque incluso en el supuesto de que el Dictamen fuera favorable, que existiera una causa de nulidad o anulabilidad pretérita o sobrevenida, la revocación podría no ser viable “por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias”, cuando “su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes” (artículo 110 de la Ley 39/2015). Precepto inaplicable si el procedimiento utilizado no es el de revisión de oficio.

En cualquier caso, la doctrina jurídico-deportiva no se ha interesado por este aspecto. Salvo error, no existe debate doctrinal alguno sobre el particular. La revisión bibliográfica efectuada, centrada en trabajos específicamente dirigidos al análisis del régimen federativo, y en particular a las figuras de la constitución y revocación, de los últimos años, no analizan la naturaleza del procedimiento a seguir para la revocación del reconocimiento e inscripción de una Federación deportiva, ni española ni autonómica, y tampoco se plantean si para la extinción de estas asociaciones basta con un sencillo procedimiento con trámite de audiencia o debe utilizarse el procedimiento de revisión de oficio.

Nuestro parecer es que, desde un punto de vista legal, para la revocación del reconocimiento e inscripción de una Federación deportiva ha de seguirse el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, que prevé mayores garantías para los interesados que en su momento se vieron beneficiados por un acto administrativo favorable.

De la interpretación administrativa y jurisprudencial nos ocuparemos en un segundo trabajo.