

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2824 *Sala Segunda. Sentencia 5/2021, de 25 de enero de 2021. Recurso de amparo 1331-2019. Promovido por don Maximino Antonio Martínez Suárez y otras quince personas más respecto de la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte que declaró que aquellos habían vulnerado el deber de neutralidad que deben observar, en tanto que presidentes de federaciones territoriales, en el proceso electoral a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol. Supuesta vulneración de las libertades de expresión e información y de los derechos a la igualdad y de defensa: improcedencia de la invocación de derechos fundamentales de quienes actúan en el desempeño de funciones públicas.*

ECLI:ES:TC:2021:5

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta, y los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 1331-2019, promovido por don Maximino Antonio Martínez Suárez, don José Ángel Peláez Montes, don Andreu Subies i Porcada, don Antonio García Gaona, don Antonio Escribano Ramos, don Marcelino Santiago Maté Martínez, don Pedro Ángel Rocha Junco, don Jacinto Andrés Alonso Marañón, don Diego Martínez Gómez, don José Miguel Monje Carrillo, don Luis María Elustondo Ciarreta, don Vicente Muñoz Castelló, don Miguel Bestard Cabot, don José Rafael Del Amo Arizu, don Francisco Javier Díez Ibáñez y don Antonio Suárez Santana, contra la Resolución de 27 de abril de 2017, del Tribunal Administrativo del Deporte, que estimó parcialmente el recurso interpuesto por don Miguel Ángel Galán Castellanos, contra la denegación por silencio administrativo de la denuncia presentada por este último ante la Comisión Electoral de la Real Federación Española de Fútbol, relativa a la aprobación y publicación en las páginas webs de dos federaciones territoriales, de una «Carta de apoyo a don Ángel María Villar», firmada por los ahora demandantes de amparo, en cuanto presidentes de dieciséis federaciones territoriales de fútbol. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito, que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 1 de marzo de 2019, la procuradora de los tribunales doña María Yolanda Ortiz Alfonso, en nombre y representación de las dieciséis personas anteriormente mencionadas, interpuso recurso de amparo, por vulneración de sus derechos a las libertades de expresión e información, igualdad y defensa procesal contra la Resolución de 27 de abril de 2017 del Tribunal Administrativo del Deporte, que había estimado parcialmente el recurso interpuesto por don Miguel Ángel Galán Castellano contra la denegación

presunta, operada por silencio administrativo, de la denuncia que este había formalizado ante la Comisión Electoral de la Real Federación Española de Fútbol, relativa a la aprobación y publicación en las páginas webs de dos federaciones territoriales de fútbol, de una «Carta de apoyo a D. Ángel María Villar», firmada por los ahora demandantes de amparo, en cuanto presidentes de dieciséis de aquellas federaciones territoriales de fútbol.

2. La demanda, en lo que ahora es de interés, trae causa de los siguientes hechos:

a) La junta directiva de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) acordó iniciar, en fecha 13 de febrero de 2017, el proceso de convocatoria de elecciones a la asamblea general y a la presidencia de la Federación, que comenzaría el día 17 de febrero siguiente, «para finalizar el 22 de mayo con la celebración de la sesión de la asamblea general para las elecciones de presidente y comisión delegada». El anuncio de la convocatoria fue publicado, entre otros lugares, en la web oficial de la RFEF el precitado día 13 de febrero de 2017 (<https://www.rfef.es/noticias/comunicado-oficial-convocatoria-elecciones-presidencia-rfef>).

El proceso electoral así iniciado se regularía por el reglamento electoral de la Real Federación Española de Fútbol, aprobado por la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes en su sesión del día 31 de enero de 2017, que fue inscrito en el registro de asociaciones deportivas el día 17 de febrero siguiente.

b) Iniciado ya el proceso electoral, los ahora recurrentes, en su calidad de presidentes de las federaciones territoriales de fútbol del Principado de Asturias, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Ceuta, Extremadura, Madrid, Melilla, Murcia, Navarra, La Rioja, Valencia y País Vasco, firmaron un escrito encabezado por la rúbrica «*Carta de apoyo a D. Ángel María Villar*», presidente entonces de la Real Federación Española de Fútbol y precandidato a la reelección, que fue publicado en las páginas web oficiales de las Federaciones Territoriales del Principado de Asturias y de Cantabria el día 23 de febrero de 2017.

c) El texto literal de la carta era el siguiente:

«Catorce años de acoso y persecución.

El próximo 22 de mayo se celebrarán elecciones a la presidencia de la RFEF. Concluirá en ese preciso momento el proceso que situará al frente de la Real Federación Española de Fútbol al vencedor en las urnas. Las urnas son soberanas.

Un total de 140 electores decidirá quién conduce los destinos de la RFEF a partir de ese instante y se pondrá fin así a un proceso que algunas partes han convertido en especialmente tortuoso y muy difícil de concretar. No ha sido el caso de la Real Federación Española de Fútbol, siempre dispuesta a la elaboración del Reglamento adecuado, ni de sus dirigentes y, en especial, de Ángel Villar, sometidos a una persecución implacable. Como en todas ellas, sus autores tienen nombres y apellidos.

No hay precedentes en otros procesos electorales en federaciones deportivas de las trabas sufridas por la RFEF hasta conseguir que se aprobara el Reglamento Electoral. Todas las medidas emprendidas para tratar de conseguirlo fueron rechazadas por el Consejo Superior de Deportes que presidía Miguel Cardenal, en algunos casos tras haber sido ya aprobadas y en otros, añadiendo nuevas exigencias. Miguel Cardenal no solo impidió repetidas veces la posibilidad de dar el visto bueno al reglamento, sino que hizo uso inadecuado de la información de la que disponía, lo que exige un trato prudente y exquisito, filtrándola interesadamente. En ningún caso cumplió con el decoro que exigía su cargo.

Pero hay otros involucrados en este largo acoso de años contra Ángel Villar y, en consecuencia, contra quienes gestionan la RFEF. Sus intenciones que resultan evidentes. El auténtico motor de combustión de esos programas es Javier Tebas, presidente de la Liga de Fútbol Profesional, que buscó y encontró a un pre candidato, el ex secretario general de la RFEF, para continuarlos. Este operativo ha estado y está

plagado de infinidad de agravios, medias verdades, inexactitudes, acusaciones sin sentido y graves calumnias. Todo le ha valido a este tercero, que ha emprendido acciones disciplinarias, acciones penales, descalificaciones constantes y manifestaciones insostenibles. Solo han conseguido con ello descubrir su auténtica cara. Demostrar qué son, quiénes son y cómo se manejan. Miguel Galán no ha sido ajeno a ellos, sino una pieza más de su operativo.

La historia de la persecución emprendida a título individual por Javier Tebas, presidente de la Liga de Fútbol Profesional, no es, sin embargo, un asunto reciente; sus compañeros de aventura, sí. La inició en 2003. Es, pues, un viejísimo anhelo que hasta ahora y para su desgracia, no le ha dado ningún resultado. Ni en los juzgados de lo penal, ni en las urnas. Los asuntos denunciados en aquel momento ante el Juzgado de lo Penal número 47 de Madrid fueron, entre otros, una presunta retención indebida de seguros concertados para jugadores de selecciones nacionales, una presunta retención de ingresos de los clubes por las fichas profesionales de los jugadores, la demora en el reintegro de viajes y gastos particulares de familiares y directivos, y el contrato con la firma deportiva Puma. Asimismo, se abrió un expediente disciplinario por el Comité Español de Disciplina Deportiva, que en el mismo acto quedó suspendido hasta que se resolviera el procedimiento penal. El procedimiento penal fue archivado con posterioridad.

A partir de entonces, y hasta ahora mismo, no han dejado de promoverse denuncias y actuaciones que siempre han tenido el mismo final. Muchas de ellas se han producido con procesos electorales a la vista y en vigor, lo que no deja de ser extraordinariamente llamativo ni puede causar dudas sobre sus objetivos. En ese mismo año 2003, el propio Javier Tebas, representante del Club Deportivo Badajoz, aliado con el presidente de una Territorial, presentó otra denuncia contra Ángel Villar por presunto abuso de autoridad, escudándose en la constitución de una hipoteca sobre los locales de la Real Federación Española de Fútbol con Caja Madrid, en garantía de la devolución de un préstamo de dieciocho millones de euros. La denuncia no fue admitida por el Consejo Superior de Deportes.

No contentos con los resultados de los dos primeros intentos, en 2006, el Comité Técnico de Árbitros de la Territorial de Aragón denunció al presidente de la RFEF y al presidente del Comité Técnico de Árbitros, Victoriano Sánchez Arminio, por no convocar esta una reunión de las dos anuales debidas de la Comisión de Coordinación Interterritorial y Relaciones Externas del Arbitraje. Asunto gravísimo, sin duda. El Consejo Superior de Deportes instó al Comité Español de Disciplina Deportiva a la apertura de un expediente. Tampoco hubo sanción. En 2007, cuatro años después, el actual presidente de la Liga y Roberto Dale solicitaron la reanudación del expediente suspendido por el Comité Español de Disciplina Deportiva en septiembre de 2003 con el mismo resultado: la denuncia fue desestimada. En 2008, Ignacio del Río entabló un contencioso-administrativo por motivos electorales y el sindicato Manos Limpias, una acción criminal por la misma razón. Una vez más no consiguieron sus objetivos.

La judicialización del fútbol es la primera de las constantes de aquellos que pretenden ganar lejos de nuestro deporte lo que no son capaces de ganar ni deportivamente, ni, como se ha demostrado sobradamente, en un proceso electoral limpio y democrático. La voz de las urnas ha sido determinante todos estos años. La persecución, sin embargo, no ha parado ni en medios ni en difusión. Lamentablemente para ellos, la respuesta de los electores ha sido rotunda. En el actual proceso electoral, Tebas lidera no solo el monopolio de la campaña de acoso, sino que respalda plenamente y avala a un precandidato del que el primer día dijo que no era el más adecuado.

El año 2015, el presidente de la Liga, en representación del Alcorcón, solicitó la apertura de expediente disciplinario contra el presidente de la RFEF y los miembros de la Comisión Delegada, entre los que se encontraban Vicente del Bosque y Carlos Velasco Carballo, por adoptar el acuerdo de suspender las competiciones a raíz del Real Decreto TV, Ley sobre Derechos Audiovisuales. Como había ocurrido en todos los casos

precedentes, dicha apertura de expediente fue desestimada. Un año más tarde, esto es, en 2016, nuevamente el mismo sujeto, ¡quién iba a decirlo!, solicitó la apertura de otro contra el presidente de la RFEF por la aprobación del presente Reglamento Electoral por la Comisión Delegada. Por enésima vez esta denuncia contra Ángel Villar fue rechazada.

Todas estas acciones han estado salpicadas por multitud de declaraciones ofensivas hacia el presidente de la RFEF. Los acosadores no se han detenido ante nada, dañando gravemente incluso a familiares y amigos de Ángel Villar, una demostración de ruindad que nada tiene que ver con el fútbol, ni, en el más extremo de los casos, con las diferencias de gestión o personales. Un modelo que define fielmente el perfil de ciertos personajes del fútbol que han llegado a utilizar el dinero de este deporte para constituir la Comisión de Clubes de Segunda B y Tercera y la Asociación de Clubes de Fútbol Femenino, ambas con carácter electoralista y contrarias al actual presidente de la RFEF y a los presidentes de las federaciones de ámbito autonómico. Representantes de estas asociaciones nos censuran por no defender al fútbol aficionado y no responder a sus escritos. ¡Lo que nos faltaba!: que critiquen a quienes desde siempre se han volcado en él, terreno, por cierto, que el ex secretario general de la RFEF Jorge Pérez confiesa que acaba de descubrir después de veinticinco años ignorándolo y sin haber pisado jamás de *motu proprio* una Territorial. Una prueba indiscutible, pues, de que ni las iniciativas ni el trabajo de campo figuran entre sus quehaceres.

Javier Tebas se ha significado especialmente durante todos estos años en este acoso. Hay en torno a dos centenares de manifestaciones suyas en las que menoscaba sin razón y agravia sin motivos al presidente de la y a sus colaboradores. Al mundo del fútbol, en resumen. Seis veces denunció a Ángel Villar y seis veces fueron echadas abajo sus denuncias. En su relación de calumniados también figuran futbolistas y árbitros. Sus desavenencias con la familia del fútbol son notorias. De los primeros, y valga como ejemplo, llegó a señalar que sabían el resultado de un partido (Levante-Real Zaragoza) con antelación y que habían sacado dinero de las apuestas (*La Razón*. 17 de marzo de 2015). También aseguró aventuradamente que «España no está preparada para ver a un futbolista en la cárcel (*El País*. 8 de octubre de 2014); de los segundos afirmó que "se nos ha dicho que tenemos los mejores (árbitros) del mundo, pero esa clasificación no la encuentro por ningún lado" (*La Gaceta*. 17 de diciembre de 2013). Varios clubes nacionales también se han visto ofendidos repetidas veces.

Hace apenas un mes, el 5 de enero de 2017, una jueza de Majadahonda (Madrid) rechazó la querrela presentada por Miguel Galán, uno de los precandidatos a la presidencia de la RFEF, contra Ángel Villar por la dilación interesada del proceso electoral en la. La jueza no encontró indicios racionales de ilícito penal y archivó la querrela. El TAD [Tribunal Administrativo del Deporte], a instancia del secretario de Estado, Miguel Cardenal, ya había resuelto con anterioridad (03/08/2016) que no se debía abrir expediente al presidente de la RFEF por dicho motivo. Cabe recordar, a propósito de esto, que los miembros de este tribunal los nombra la comisión directiva del CSDD, en parte, a propuesta del propio secretario de Estado. En aquellos momentos, Miguel Cardenal.

Desencantado con sus resultados, Miguel Galán, que también perdió las elecciones a la presidencia de la territorial de Madrid, confesó hace unas semanas en los medios de comunicación que abandonaba la batalla judicial que tanto tiempo y dinero le había costado. "No puedo seguir luchando para que otros se beneficien de mí. Ya me he gastado 150.000 € y sin cardenal estoy solo. Se están aprovechando de mis querellas. Les he hecho el trabajo sucio" (Diario AS, 6 de noviembre de 2016 y 4 de diciembre de 2016). Galán debe haber recuperado fuerzas, no se sabe cómo, porque a continuación abrió otro frente por los llamados "casos Marino y Recreativo" y volvió a denunciar a la RFEF por el de Haití. Es fácil deducir quiénes están tras todas las acciones de Miguel Galán, al que han proporcionado informaciones verbales, documentales y amplia cobertura. A su vez, este precandidato ha sido denunciado por Ángel Villar por extorsión, coacciones, denuncia falsa y obstrucción a la Justicia. Galán había demandado para retirar su querrela una serie de insólitas exigencias: ser

vicepresidente de la UEFA, en el caso de que Villar se presentara a la presidencia; convertirse en vicepresidente primero de la RFEF, en el supuesto de que no la consiguiera... ¡y en presidente si la conseguía! Eso amén de reclamar 240.000 € como compensación y otras minucias: que Villar hablara con la Asociación Española de Futbolistas para que retirara la querrela contra él por un presunto delito de estafa, falsedad documental y un delito relativo al mercado y los consumidores y, además, lograr una serie de prebendas para su propia asociación. Un auténtico desvarío.

Jorge Pérez, ex secretario general de la RFEF, tampoco está libre de una investigación judicial por los llamados "casos Marino y Recreativo", al igual que Ángel Villar y otros dirigentes de la Real Federación Española de Fútbol en el número 1 de los de Majadahonda. Lo que no se entiende es que ciertos personajes del fútbol y algunos medios de comunicación hayan magnificado con aviesas intenciones, y los intereses que todos conocemos, lo uno y silenciado lo otro. Todas esas acciones ponen, en fin, en clara evidencia la existencia de una persecución perpetrada inicialmente hace mucho, que se ha mantenido en el tiempo y que se ha agudizado en la actualidad. Es decir que ha habido acoso y, en consecuencia, acosadores.

No hace falta ser un lince para advertir que tanta insistencia no tiene otro objetivo que el de tratar de conseguir por medios torticeros lo que nunca han podido lograr por la vía electoral y democrática, lo que persiguen infructuosamente desde hace catorce años. Esa persecución ha alcanzado su mayor intensidad en el actual proceso electoral con la presentación de tres acciones criminales y dos expedientes sancionadores basados en verdaderas falacias con la única intención de socavar el honor y crédito del presidente de la RFEF. Causa enorme estupor, desde el respeto debido a la discrepancia en la gestión deportiva, que a ellos se haya sumado un sector minoritario del fútbol que no valora los extraordinarios perjuicios que le han causado con esas acciones, ni contemplan estos actos carentes de toda ética como despreciables. Rayando el delito.

A la vista están, sin embargo, los nulos resultados que han obtenido.

Firmado: presidentes de las Federaciones de Fútbol del Principado de Asturias, Islas Baleares, Canaria, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Catalana, Ceuta, Extremadura, Madrid, Melillense, Región de Murcia, Navarra, Riojana, Comunidad Valenciana y Vasca.»

d) En fecha inmediatamente posterior, concretamente el día 28 de febrero de 2017, don Miguel Ángel Galán Castellano, entrenador nacional afiliado a la Real Federación Española de Fútbol e incluido en el censo electoral como elector y elegible en el proceso electoral convocado, presentó una denuncia ante la comisión electoral de la RFEF en la que solicitaba la eliminación de la carta de las webs federativas en que había sido publicada, la rectificación pública de los presidentes firmantes que lo habían hecho en su condición de tales y el cese en la comisión gestora de la Federación de los que hubieran firmado y fueran miembros de esta.

e) Como quiera que la comisión electoral de la RFEF no adoptó resolución expresa respecto de la denuncia formulada, el señor Galán Castellano interpuso recurso administrativo ante el Tribunal Administrativo del Deporte, contra la denegación presunta de aquella, dando inicio al expediente número 132-2017.

f) En el curso del expediente incoado, el Tribunal Administrativo del Deporte solicitó: (i) informe a la comisión electoral, que destacó la extemporaneidad del recurso interpuesto, toda vez que, habiendo sido presentada la denuncia el día 28 de febrero, el señor Galán habría dispuesto de un plazo de dos días, a contar desde el día siguiente al de la presentación de la denuncia, para formalizarlo (artículo 58.3 del Reglamento electoral de la Real Federación Española de Fútbol, en relación con el artículo 24 de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, que regula los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas) lo que no hizo dentro del mismo; (ii) alegaciones al señor Villar, que declinó realizarlas; y (iii) alegaciones a los firmantes de la carta, a los que se les entregó copia del recurso interpuesto, sin que ninguno de ellos las hubiera presentado antes de las 14:00 horas del día 20 de abril, en que finalizó el plazo.

g) El Tribunal Administrativo del Deporte dictó resolución el día 27 de abril de 2017 por la que estimó parcialmente el recurso interpuesto por don Miguel Ángel Galán Castellano.

En la citada resolución, después de rechazar el óbice de extemporaneidad alegado por la comisión electoral de la Federación y entender que el recurso del señor Galán era «admisible», el Tribunal Administrativo del Deporte pasa a analizar la denuncia, que se refiere al contenido de la carta firmada por los ahora demandantes de amparo.

Al respecto, señala que, del artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015, cuyo texto reproduce, «se infiere que ni los miembros de las comisiones gestoras, ni los miembros o el personal de cualquier órgano federativo, ni, por supuesto, los miembros de las juntas o comisiones electorales, pueden realizar actos que directa o indirectamente puedan favorecer a algunos de los candidatos» y añade que, no basta solo con esta mera conducta negativa, sino que, «además se les impone un deber de adoptar medidas positivas de vigilancia y control, cada uno en el ámbito de sus competencias durante el proceso electoral, para evitar que se puedan vulnerar los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral, o que pueda menoscabarse el principio de igualdad entre los actores electorales».

Ya, en relación con la carta firmada por los recurrentes, destaca que «es indudable que la carta de apoyo a un candidato o precandidato supone un acto que pretende orientar el sentido del voto de los electores. Una carta de esta naturaleza es perfectamente admisible, siempre que no sea suscrita por los sujetos que tienen el deber de mantener una posición de neutralidad durante el proceso electoral. Por eso, el hecho de que la carta haya sido firmada por los presidentes de determinadas federaciones territoriales, en su calidad de tales, plantea la cuestión de si resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015».

A continuación, el Tribunal Administrativo del Deporte pone de manifiesto que uno de los firmantes (en referencia a don Maximino Antonio Martínez Suárez) era miembro de la comisión gestora de la Real Federación Española de Fútbol y, por tanto, respecto del mismo aprecia la «infracción del citado precepto y de su deber de mantener una posición de neutralidad durante el proceso electoral». Respecto del resto de presidentes, tampoco le suscita duda alguna la comisión de aquella infracción, pues señala que aquellos «en cuanto integrantes de la comisión de presidentes de federaciones de ámbito autonómico, órgano complementario de la RFEF al que corresponde el asesoramiento y coordinación para la promoción general del fútbol en todo el territorio nacional, y que debe conocer e informar sobre la actividad federativa en todos sus aspectos, según dispone el artículo 36 de los estatutos de la RFEF», eran también responsables de dicha infracción de los deberes de neutralidad previstos en el precepto indicado.

De conformidad con lo fundamentado y, en lo que se refiere al presente recurso de amparo, el Tribunal Administrativo del Deporte estima parcialmente el recurso (el señor Galán había solicitado, también, el cese, como miembros de la comisión gestora, de los firmantes de la carta que pertenecieran a la misma) y acuerda:

«Declarar que la firma por dieciséis Presidentes de Federaciones Territoriales de la RFEF, en su calidad de tales, del documento denominado "Carta de apoyo a D. Ángel María Villar" supone una infracción del deber de neutralidad que el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 impone a todos los órganos federativos, al inducir el sentido del voto de los electores en favor de uno de los precandidatos a la Presidencia de la RFEF. Por ello, la Comisión Electoral de la RFEF deberá requerir a los afectados para que retiren su firma como Presidentes de estas Federaciones en ese documento, e instarles a que en su condición de Presidente de Federación Territorial se abstengan de realizar actos que directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, induzcan o condicionen el sentido del voto de los electores, así como a observar los principios de objetividad, transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales».

h) Contra la anterior Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte, la representación de los ahora demandantes de amparo interpuso recurso contencioso-

administrativo por la vía del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, alegando que aquella habría vulnerado sus derechos a las libertades de expresión e información, al principio de igualdad en la aplicación de la ley y a los derechos de defensa y a un proceso con todas las garantías. Su conocimiento correspondió a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que incoó el procedimiento número 580-2017 y en el que dictó sentencia número 495, de 25 de julio de 2018, por la que desestimó íntegramente el recurso así formalizado.

Después de resumir las alegaciones de los recurrentes, del abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, el tribunal del deporte fundamenta su resolución en las siguientes argumentaciones:

(i) En relación con las denunciadas vulneraciones de sus derechos a las libertades de expresión y de información, la sentencia destaca que son dos las cuestiones a resolver: de una parte, «si los actores como presidentes de las federaciones autonómicas tienen o no el deber de neutralidad» durante el transcurso del proceso electoral; y, de otro lado, «si sus expresiones vertidas en la carta han infringido o no tal deber».

A la primera de las cuestiones la resolución responde afirmativamente, pues considera que, con apoyo en el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015, «el deber de neutralidad en un proceso electoral se impone a (i) las comisiones gestoras; (ii) al personal de la federación y (iii) a los restantes órganos federativos». Añade que, si bien nada impide a los actores que, de modo individual, puedan expresar sus opiniones al respecto, «lo que sí se veta es que lo hagan aprovechando una presidencia cuya específica situación prohíbe ese tipo de actitudes».

Además, dado que los recurrentes eran presidentes de federaciones territoriales autonómicas en las fechas indicadas, eran también «miembros natos de la comisión de presidentes de ámbito autonómico prevista y regulada en el artículo 36.3 de los estatutos» de la Real Federación Española de Fútbol, que califica a aquella comisión «como órgano complementario con funciones de asesoramiento y coordinación para la promoción general del fútbol en todo el territorio nacional». Además, el artículo 21.B) 2 de los estatutos de la RFEF «incluye bajo la rúbrica de órganos de la RFEF a la citada comisión de presidentes» y el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 «impone con carácter genérico el deber de neutralidad a todo órgano federativo sin distinción alguna. Por tanto, es incuestionable que dicho deber de neutralidad es exigible a los miembros de la comisión de presidentes de ámbito autonómico como tales presidentes, que es claramente un órgano federativo». Según refiere la sentencia, no es posible dissociar los cargos de presidente de una federación territorial y de vocal de la comisión de presidentes de federaciones de ámbito autonómico, porque ambos aparecen indisolublemente unidos en la misma persona.

En consecuencia, concluye el órgano judicial, «una carta firmada como presidente de una federación territorial –no a título individual como ellos pretenden– debe entenderse firmada también como miembro de la comisión de presidentes de ámbito autonómico dado que uno y otro cargo son indisolubles. E incluso en el caso del presidente de la federación asturiana a mayores como miembro de la comisión gestora de la Real Federación Española de Fútbol, pero sin que esta condición sea un plus necesario».

En relación con este punto, también la sentencia resuelve la cuestión suscitada por los recurrentes acerca de si el deber de neutralidad afecta exclusivamente al órgano federativo (comisión de presidentes de federaciones de ámbito autonómico) como tal y formalmente constituido, o también resulta extensivo a todos sus miembros considerados aisladamente. El tribunal llega a esta última conclusión por entender que la mera interpretación literal del artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 llevaría a «establecer una restricción contraria a la finalidad teleológica de la norma». Además, los firmantes de la carta no se identificaron «como simples federados sino como presidentes de federaciones territoriales, esto es además como vocales de un órgano federativo: El comité de presidentes». Y publicaron su carta en las webs de las federaciones

autonómicas «prevaliéndose de las herramientas federativas como sus páginas webs que tienen por mor de su cargo como presidentes, demostrando una clara intención de prevalerse de su cargo para influir en el resultado de las elecciones. Exactamente el propósito combatido por la Orden ECD/2764/2015 [...]».

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones suscitadas, la sentencia llega a la conclusión de que los firmantes de la carta vulneraron su deber de neutralidad, por las siguientes razones: (i) No tenía un mero carácter informativo, sino que, con apoyo en el párrafo cuarto del documento, la sentencia afirma que «los presidentes se limitan a expresar su opinión sobre determinadas personas y sobre la conducta que esas personas han seguido contra don Ángel María Villar», en referencia a las actuaciones de don Miguel Cardenal, don Javier Tebas o don Miguel Galán, indicando, «cuáles fueron, a su entender, las motivaciones de estos y la valoración que por tales hechos merecen». (ii) Las libertades de expresión y de información son predicables de los ciudadanos, pero no de los dieciséis recurrentes, que, en cuanto miembros de órganos federativos que fue la condición en la que firmaron la carta, se prevalieron de las herramientas de las federaciones y de sus posiciones de presidentes de las mismas, para darla a conocer, estando, por ello, «sujetos a un deber de neutralidad que les impedía tomar partido en un procedimiento electoral». Aunque en el momento de la publicación de la carta aún no hubiera candidatos oficiales, tal deber de neutralidad «es exigible desde la convocatoria de elecciones, convocatoria que ya había tenido lugar», habiendo «varias precandidaturas, por lo menos a nivel de medios informativos, como la de Miguel Galán [...] a quien particularmente se refiere la misiva».

El razonamiento concluye con la afirmación de que la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte «no vulnera los derechos de libertad de expresión y de información».

(ii) Respecto de la alegada vulneración del artículo 14 CE, también rechaza la sentencia que la resolución impugnada haya infringido el principio de igualdad en la aplicación de la ley, por cuanto los recurrentes no han alegado un término de comparación que permita probar la existencia de desigualdad, ni tampoco acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la doctrina constitucional para su existencia.

(iii) Por último, tampoco concurren las invocadas vulneraciones de los derechos de defensa y a un proceso con todas las garantías, pues no se privó a los recurrentes de su derecho de acceso a la jurisdicción y, además, se les dio traslado del contenido del recurso para que pudieran alegar lo que tuvieran por pertinente a su derecho, sin que hubieran presentado ninguna alegación.

La sentencia finaliza con la desestimación del recurso interpuesto.

i) Contra la anterior sentencia, la representación procesal de los ahora demandantes de amparo preparó recurso de casación. En su escrito, la parte únicamente alegó la vulneración de sus derechos a las libertades de expresión e información y a la defensa, pero no así respecto del derecho a la igualdad.

El recurso fue inadmitido a trámite por providencia de 24 de enero de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El alto Tribunal consideró que la parte había incumplido la exigencia del artículo 89.2.d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, esto es «por falta de justificación suficiente y adecuada de que las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida».

Esta resolución fue notificada a la parte recurrente el día 1 de febrero siguiente.

3. La demanda de amparo denuncia la vulneración de sus derechos a las libertades de expresión e información, a la igualdad, así como a la defensa procesal de los recurrentes. Entiende que todas las violaciones de derechos habrían sido cometidas por la Resolución de 27 de abril de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo del Deporte,

habiéndose limitado posteriormente los órganos judiciales intervinientes a desestimar los recursos interpuestos.

a) Comienza la demanda haciendo un relato detallado de los hechos, que parte del pronunciamiento de la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte, ejecutado por la comisión electoral de la Real Federación Española de Fútbol, para pasar, a continuación, a recoger el contenido íntegro de la carta.

Seguidamente, señala que los firmantes se limitaron «a narrar una serie de hechos que se venían produciendo en el entorno de la RFEF como consecuencia de las dificultades que dicho órgano había tenido para la aprobación de su Reglamento electoral». Asimismo, pone de manifiesto, el «acoso que había sufrido Ángel María Villar por parte de Javier Tebas, Miguel Galán y Miguel Cardenal» y, según refiere, la carta hace una enumeración de los distintos episodios sucedidos en los últimos años «en los que se han interpuesto denuncias administrativas, recursos contencioso-administrativos o incluso querrelas contra Ángel María Villar así como contra otros cargos de la RFEF». Insiste la demanda en que «la carta es meramente informativa y carece prácticamente de juicio de valor». Los «procesos citados son públicos y han sido difundidos por los medios de comunicación», negando que los hechos descritos en la carta hayan incurrido en falsedad.

b) A continuación, la demanda va comentando los sucesivos párrafos de la carta poniendo de manifiesto, en el entender de los recurrentes, que se estaban limitando a constatar hechos ya sucedidos y concluyen este apartado con la afirmación de que en «toda la carta no se hace ni una sola referencia expresa al procedimiento electoral en el sentido de solicitar el voto (básicamente porque en el momento de ser emitida [...] no había candidato alguno) para algún candidato en las elecciones a la Asamblea General o a la Presidencia de la Federación».

Por otro lado, los demandantes entienden que «no cabe apreciar una causa efecto entre la emisión de la carta y el procedimiento electoral», no solo por el contenido de aquella, «sino por el factor temporal y la lejanía de su emisión con los hechos y trámites relevantes en el proceso electoral». A tal fin, pone de manifiesto la demanda que la carta únicamente fue publicada el día 23 de febrero de 2017 en las páginas webs de las Federaciones Asturiana y Cantabria y que las elecciones a la presidencia de la RFEF estaba previsto que se celebraran el día 22 de mayo siguiente, es decir, tres meses después de la publicación de aquella. Señala que, si alguna difusión tuvo la misiva, fue a consecuencia de la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte, que estimó parcialmente la denuncia formulada por el señor Galán.

c) Por lo que se refiere a la autoría de la carta, aunque la demanda parte del reconocimiento de que fue firmada por los dieciséis recurrentes, todos ellos presidentes de federaciones territoriales del fútbol español, y que la suscribieron en su condición de tales, sin embargo, a su juicio, no estaban sujetos al deber de neutralidad en el proceso electoral convocado, dado que ninguno de ellos, a excepción de uno (don Maximino Antonio Martínez Suárez), formaba parte de la comisión gestora de la RFEF y es a los miembros de esta, junto con el personal de la Federación y los restantes órganos federativos a los que incumbe aquel deber de neutralidad, conforme a lo que establece el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015.

A su parecer, el Tribunal Administrativo del Deporte «confunde órgano con miembro y omite que los recurrentes actuaban a título de presidente de sus federaciones territoriales, no como miembros de ningún órgano de la institución que se encontraba en procedimiento electoral (que era la RFEF) no siendo posible que los actos de los miembros se imputen al órgano». Según destaca, «el deber de neutralidad corresponde a los órganos federativos como tales o al personal de la federación, un presidente de federación territorial no es ni lo uno ni lo otro», por lo que no recae sobre este aquel deber de neutralidad. Los recurrentes firmaron la carta «en calidad de presidentes y no como miembros colegiados de los distintos órganos que sí han de guardar un deber de neutralidad».

Por otro lado, ninguno de los firmantes, excepto el presidente de la Federación del Principado de Asturias (don Maximino Antonio Martínez Suárez), formaba parte de la comisión gestora de la Real Federación Española de Fútbol, que era uno de los órganos que debía observar el deber de neutralidad en el proceso electoral. Sin embargo, incluso en el caso del citado presidente, aquel había firmado la carta, no como miembro de la comisión gestora, sino a título individual y en su condición de presidente de la federación asturiana, por lo que estaba en la misma situación que los otros quince.

También objeta la demanda el planteamiento sostenido en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de que la «comisión de presidentes de federaciones de ámbito autonómico» fuera un «órgano federativo», en el sentido previsto en el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015, puesto que se trata de un «órgano institucional» y no «federativo», como así lo dispone el artículo 36 de los estatutos de la Real Federación Española de Fútbol. Se trata de un «órgano mixto entre la RFEF y las federaciones autonómicas, de coordinación institucional, sin que tenga unas competencias ejecutivas respecto de la RFEF».

En el parecer de los demandantes, la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte ha restringido desproporcionadamente las libertades de expresión y de información de los recurrentes, «apostando por una interpretación muy restrictiva» de tales derechos fundamentales, toda vez que el deber de neutralidad en el proceso electoral debe recaer sobre los órganos federativos como tales, no sobre sus miembros considerados individualmente.

d) En conexión con las anteriores argumentaciones, desde la misma perspectiva de las libertades de expresión y de información, la demanda sostiene que el límite del ejercicio de estos derechos que impone el Tribunal Administrativo del Deporte, «contrasta con la situación de otras personas y federaciones deportivas», pues, a diferencia de lo que ha sucedido con los recurrentes, la demanda afirma que don Eduardo Herrera (presidente de la Federación Andaluza de Fútbol y miembro de la comisión gestora) y don Javier Tebas (presidente de la Liga de Fútbol Profesional) «se han pronunciado abiertamente sobre el procedimiento electoral de la RFEF». Y agrega que «dichas personas con una relación como la que pueden tener los solicitantes de amparo con la RFEF ejercían su derecho a la libertad de expresión, sin consecuencia alguna, ni exigencia del deber de neutralidad».

Según destaca, las declaraciones de aquellos, contrarias a don Ángel María Villar, que, en el caso del señor Tebas constituían, además, «un apoyo al señor Jorge Pérez, que había manifestado su intención de presentarse a las elecciones a la presidencia de la federación», no han sido objeto de reproche jurídico alguno, por cuanto «también han de ser amparadas por la libertad de expresión». Lo mismo sucede con manifestaciones realizadas por otras personas en favor de determinados candidatos de otras federaciones distintas de la de fútbol que tampoco han merecido reproche jurídico alguno por parte del Tribunal Administrativo del Deporte.

En consecuencia, entienden los demandantes que «dándose unas circunstancias de hecho muy similares [...] se aplican unas consecuencias jurídicas diferentes, en lo que supone introducir elementos de diferenciación arbitrarios y carentes de justificación razonable». Además, a su entender, «no existe proporcionalidad [...] entre la medida adoptada (imposición de retirada de firma y obligación de no emitir manifestaciones de una naturaleza similar), el resultado producido (mis representados no pueden participar en el procedimiento electoral) y la finalidad pretendida (formalmente, guardar un deber de neutralidad, materialmente silenciar a los presidentes de la práctica totalidad de federaciones territoriales de fútbol). Por el contrario, la medida adoptada logra otra finalidad que es permitir que personas en la misma situación que mis representados sigan opinando libremente, mientras que las medidas que ha adoptado el TAD, solo afectan a una parte de las personas» que son los recurrentes, a los que se les impone el deber de neutralidad.

Así pues, desde esta perspectiva, la demanda denuncia, también, el trato discriminatorio sufrido por los recurrentes en relación con otras personas que, a su juicio,

estarían en la misma situación que los recurrentes y que, en función de la resolución dictada por el Tribunal Administrativo del Deporte, estarían obligados a observar, también, el exigido deber de neutralidad que se les ha impuesto a ellos.

e) Por último, la demanda denuncia la vulneración del derecho de defensa de los recurrentes, pues estos «no han tenido la oportunidad de invocar el ejercicio de los derechos fundamentales» ante el Tribunal Administrativo del Deporte.

Desarrolla la demanda esta queja centrándola en el hecho de que, a los recurrentes, no se les dio trámite de audiencia en el procedimiento tramitado ante el Tribunal Administrativo del Deporte. Sostienen que, aunque «la resolución afirma que existió trámite de audiencia, esto no se ajusta a la realidad, puesto que en ningún momento se ha otorgado dicho trámite de audiencia efectivo a los solicitantes en amparo».

Sostiene la demanda que el Tribunal Administrativo del Deporte «requirió a la comisión electoral de la RFEF que diese trámite a los interesados a lo que este órgano respondió que no era de su competencia, sin que el TAD se ocupase de remitir directamente el trámite de audiencia (como luego sí que hace con la resolución) directamente a los solicitantes de amparo».

A su juicio, la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte ha vulnerado su derecho de defensa procesal, «habida cuenta del carácter cuasisancionador [*sic*] del procedimiento y Resolución del TAD», porque «no se ha podido esgrimir el ejercicio de los derechos fundamentales ante el órgano administrativo que estaba valorando la conducta».

La demanda justifica la especial trascendencia constitucional del recurso en las siguientes consideraciones: (i) No existe doctrina de este tribunal respecto del ejercicio de las libertades de expresión e información en el seno de un procedimiento electoral de corporaciones de derecho público y, en particular, en el de una federación deportiva. (ii) Es preciso que se expongan los necesarios criterios constitucionales que ponderen el ejercicio de los derechos fundamentales citados, por parte de personas y órganos relacionados con la organización de procesos electorales, y el deber de neutralidad de los mismos, por el que deben velar los órganos electorales de las federaciones deportivas y demás corporaciones de derecho público. (iii) La interpretación por parte del Tribunal Administrativo del Deporte de los límites de los derechos fundamentales, cuya vulneración se ha denunciado, y del deber de neutralidad exige un pronunciamiento de este tribunal, porque rebasa los límites del caso concreto para afectar a una pluralidad indeterminada de individuos y situaciones.

4. Por medio de providencia de 29 de junio de 2020, la Sección Cuarta de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que en el mismo concurre «una especial trascendencia constitucional [artículo 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)»». En la misma providencia se acordaba dirigir comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, así como a la Sección Sexta de la misma Sala pero del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para que, respectivamente y en el plazo de diez días, remitieran testimonio o copia verdadera de las actuaciones relativas al recurso de casación número 5794-2018 y al procedimiento especial de protección de derechos fundamentales número 580-2017, así como que este último órgano judicial emplazara a los que hubieran sido parte en el procedimiento para que pudieran comparecer en el recurso de amparo, excepto la parte demandante.

5. Por medio de escrito, que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 13 de julio de 2020, el abogado del Estado se personó en las actuaciones.

6. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sección Cuarta de 10 de septiembre de 2020, se tuvo por personado y parte en el procedimiento al abogado del Estado y se acordó dar vista de las actuaciones por plazo común de

veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que presentaran las alegaciones que tuvieran por pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.1 LOTC.

7. El día 13 de octubre de 2020 ingresó en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en el que solicita la desestimación de la demanda, si bien, mediante otrosí, interesa, también, la inadmisión del recurso de amparo porque, a su entender, carece el recurso de especial trascendencia constitucional.

Después de realizar una pormenorizada exposición de los antecedentes de hecho que reputa relevantes para el supuesto, el abogado del Estado impugna, por separado, cada una de las denunciadas vulneraciones de derechos fundamentales invocadas por los recurrentes:

a) La representación del Estado comienza su expositivo con la cita del artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 y con unas consideraciones generales sobre el alcance de los derechos fundamentales, que no tienen un carácter absoluto sino que pueden ser objeto de limitación, siempre que se respete el núcleo esencial de los mismos. Destaca que «toda injerencia en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas debe responder a un fin constitucionalmente legítimo o encaminarse a la protección o salvaguarda de un bien constitucionalmente relevante» (STC 76/2019, de 22 de mayo, FJ 5).

Con la cita de esta doctrina, el abogado del Estado objeta, *ab initio*, que los recurrentes invoquen «la titularidad formal de sus derechos fundamentales que pretenden violados, pero sin atender, de una manera completa o analizando el ordenamiento en su conjunto, a los posibles otros valores o bienes constitucionalmente protegidos o promocionados que cabría entender que concurren, y que de manera acorde con nuestro ordenamiento y sistema constitucional, componen uno o unos límites externos en preservación de esos otros valores constitucionalmente amparados».

b) Seguidamente, pasa al análisis de la alegada vulneración de la libertad de expresión hecha por los demandantes. Partiendo de lo que dispone el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 y de la argumentación realizada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 25 de julio de 2018 respecto del deber de neutralidad que aquellos debían observar, en cuanto presidentes de unos organismos federativos territoriales durante el proceso electoral convocado por la Real Federación Española de Fútbol para la elección de su presidente, entiende el abogado del Estado que los recurrentes no han cumplido con el citado deber por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, porque las manifestaciones y expresiones «vertidas en la carta» las hicieron, no a título personal, sino «como cargos o responsables federativos». Señala, al respecto, que, de conformidad con lo que disponen los artículos 21 y 36.3 de los estatutos de la Real Federación Española de Fútbol, los presidentes de las federaciones territoriales de fútbol son, como tales, miembros de la comisión de presidentes de ámbito autonómico, «por lo que no cabe establecer una diferenciación entre los cargos de presidente de una federación territorial y la vocalía de la comisión de presidentes ya que este puesto se ejerce en la medida en que se ejerce o desempeña aquel». Añade que «uno y otro cargo son así, aun distintos en sí mismos, pero funcionalmente indisociables en el plano propio de la normativa reguladora al efecto».

(ii) En segundo término, entiende el abogado del Estado que «[t]ampoco es válida la excusa de que el deber de neutralidad se exige al órgano como tal y no a sus miembros». Destaca que «el propósito del deber de neutralidad es evitar que las personas que desempeñan cargos federativos puedan servirse de ellos para romper la objetividad e imparcialidad de todo procedimiento electoral». Por ello, sostiene que, cuando los recurrentes firmaron la carta en su calidad de presidentes de las federaciones territoriales, pretendieron prevalerse de su cargo para influir en las elecciones, «sin que el hecho de que no estuvieran reglamentariamente constituidos en una sesión desvirtúe su interferencia en las elecciones».

El artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 coloca a los presidentes federativos, en cuanto que ostentan dicho cargo, en una situación de sujeción especial que les impone preservar su neutralidad en situaciones de proceso electoral para, de ese modo, preservar la correcta celebración del mismo, bajo los principios de objetividad y neutralidad. Dicho deber, esgrimido en contra de los demandantes por la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte, limita de manera proporcionada el derecho a la libertad de expresión de aquellos. Se trata, por otra parte, de una medida limitativa idónea para preservar aquellos principios de objetividad y neutralidad del proceso y para evitar «toda presión psicológica que sobre los electores pudieran efectuar los presidentes de federaciones territoriales en fase de período electoral». Además, tampoco resulta una carga excesiva, irracional o arbitraria, «atendidas, precisamente, las circunstancias personales y materiales que concurren», por tratarse de una carta firmada por cargos federativos (presidentes de federaciones territoriales) respecto de unas elecciones al cargo de presidente de la federación nacional de la que aquellas federaciones territoriales forman parte.

c) A continuación, el abogado del Estado analiza, para instar su desestimación, la queja referida a la vulneración de la libertad de información de los recurrentes. Alega que la carta «carecía de contenido informativo, puesto que los ahora recurrentes no difunden hecho noticiable alguno sino que se limitan a exponer sus opiniones sobre los precandidatos a las elecciones de la Real Federación Española de Fútbol».

El representante del Estado insiste en el deber de neutralidad que debían respetar los firmantes de la carta, en cuanto titulares de cargos directivos del fútbol territorial durante el proceso electoral que había sido convocado y, con cita de las SSTC 14/2003, de 28 de enero, y 244/2007, de 10 de diciembre, agrega que la información vertida por las instituciones públicas o sus órganos, en el ejercicio de sus atribuciones, queda fuera del ámbito protegido por la libertad de información.

Por ello, sostiene que los presidentes de las federaciones territoriales, en cuanto titulares individuales de un cargo público e integrantes, a su vez, de un órgano colegiado público, «ejerciente de funciones delegadas de orden público sectorial, no tiene propiamente reconocido [...] un derecho fundamental al modo o en el sentido [...] del apartado 1 d) del artículo 20 CE, a comunicar información a la opinión pública», sino que la revelación de tales informaciones las hará en el ejercicio de las funciones públicas que tenga legalmente encomendadas, pero no en el ejercicio de aquel derecho fundamental.

d) Por último, en relación con las alegadas vulneraciones de los derechos de defensa y a un proceso con todas las garantías, por no haberseles dado traslado a los recurrentes, en la vía administrativa, del expediente para el conocimiento de la denuncia formulada, ni tampoco haberseles dado trámite de audiencia, el abogado del Estado contesta que aquellos no han sufrido indefensión alguna, toda vez que han tenido conocimiento de la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte y han acudido a la vía jurisdiccional, a través de un procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, para la defensa de sus derechos e intereses legítimos. Agrega, con cita de la STC 317/2007, de 2 de julio, (en realidad, se refiere al ATC 317/2007, de 2 de julio), que las garantías derivadas de los derechos fundamentales invocados solo resultan de aplicación a los procesos judiciales y a los procedimientos administrativos sancionadores, lo que no es el caso, porque el expediente, sustanciado y resuelto por el mencionado tribunal administrativo, no tenía carácter sancionador.

Se trataba de una resolución que calificó la actitud de los presidentes de las federaciones territoriales, por sus manifestaciones en la carta, «como una *infracción* al deber de neutralidad», lo que «constituye una calificación desfavorable y un reproche a su actitud, ejerciendo una 'policía' o vigilancia en periodo electoral, conminándoles a la retirada de sus firmas de la carta», pero no de un expediente sancionador.

e) Concluye el escrito de alegaciones mediante un otrosí en el que el abogado del Estado propugna la inadmisión del recurso porque entiende que carece de especial trascendencia constitucional. A su juicio, se trata de una cuestión de legalidad ordinaria «relativa al ejercicio por parte de un organismo público, el TAD, de sus funciones de

vigilancia y control del desarrollo de un proceso electoral, de acuerdo con lo previsto en el artículo 84.1 c) de la Ley 10/1990, del deporte». Además, señala que no nos hallamos ante un supuesto sobre el que no haya doctrina constitucional, ni tampoco requiere que este tribunal cambie su doctrina, ni que haya habido un incumplimiento sistemático de aquella doctrina, o el asunto haya tenido una relevante repercusión social o económica, o unas consecuencias políticas o generales.

8. El día 15 de octubre de 2020 accedió al registro de este tribunal un escrito presentado por la representación de los recurrentes en el que se realizan una serie de alegaciones, calificadas como «complementarias» a las de la demanda de amparo.

Señala al respecto que, tanto el Tribunal Administrativo del Deporte como la sentencia judicial dictada que ratificó la anterior, parten «de una realidad absoluta como es la concurrencia del deber de neutralidad, que imputan a los solicitantes de amparo, sin ni siquiera realizar ponderación alguna con el posible ejercicio de la libertad de expresión o de información en los términos constitucionalmente exigibles». Reitera, en este sentido, anteriores argumentos de la demanda, para insistir en que las resoluciones del Tribunal Administrativo del Deporte y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid han hecho una interpretación restrictiva de los derechos fundamentales invocados y, por el contrario, otra extensiva de aquel deber de neutralidad. Cita, en este sentido, la STEDH de 25 de julio de 2019, caso *Brzezinski c. Polonia* (§ 53 y 58), para concluir que, en el ámbito del funcionamiento de una federación deportiva, la opinión de los presidentes de las federaciones autonómicas es relevante en el debate interno que debe preceder a unas elecciones. Tal debate ha ocurrido en relación con convocatorias electorales de otras federaciones deportivas (atletismo, caza, montaña y escalada, rugby o tiro olímpico), sin que se hayan acordado tales restricciones.

Por otro lado, la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte impugnada, según se señala en el escrito, ha determinado que dicho órgano haya «iniciado un procedimiento sancionador en el que, casi cuatro años después de la teórica comisión de los hechos que dieron lugar a su actuación inicial, pretende exigir responsabilidad disciplinaria a los solicitantes de amparo». Así, en el «expediente TAD 209-2018-Cuáter (el expediente se ha iniciado en diversas ocasiones anteriores, si bien siempre fue archivado por caducidad, de ahí el sufijo ‘Cuáter’) se ha dictado propuesta de resolución con fecha 15 de septiembre de 2020 [...] en la que se propone que los solicitantes de amparo sean sancionados con la sanción de inhabilitación temporal de dos meses prevista en el artículo 79.2 b) de la Ley 10/1990, del deporte por incumplimiento del artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015». Cita nuevamente la STEDH de 25 de julio de 2019 (§ 61) para sostener que la eventual sanción de inhabilitación que les pueda ser impuesta a los recurrentes puede generar un efecto desalentador para el ejercicio de las libertades de expresión y de información.

Finalmente, en sus dos últimos apartados, el escrito de alegaciones vuelve a reiterar anteriores argumentos ya sostenidos en la demanda, esto es que, sobre los presidentes de federaciones autonómicas no pesa el deber de neutralidad previsto en el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015; que dicho deber incumbe al órgano pero no a miembros del mismo; y que, en todo caso, la carta no tuvo ninguna incidencia en el proceso electoral convocado.

9. Por escrito que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 28 de octubre de 2020, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones, que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Después de describir los antecedentes de hecho, se detiene el fiscal en la argumentación jurídica de los fundamentos de derecho que estima procedentes para la Resolución de este recurso. A este respecto, comienza destacando que procede, en primer lugar, delimitar el objeto del recurso, en el que se alude a la vulneración de los derechos a la libertad de expresión e información, «si bien se efectúan algunas referencias, en refuerzo de la argumentación, al trato desigual aplicado en supuestos

citados que se consideran análogos, así como a la ausencia del trámite efectivo de audiencia, sin directa invocación, en ningún caso, de los artículos 14 y 24 CE» pero que, a juicio del fiscal, «carecen de un desarrollo autónomo –a diferencia de lo acontecido en el escrito de demanda contencioso-administrativa– como para plantear una lesión de estos derechos de amparo».

Pese a ello, el fiscal analiza por separado las siguientes quejas de los recurrentes.

b) En lo que se refiere al principio de igualdad (artículo 14 CE) el fiscal entiende que deben hacerse dos consideraciones: (i) que concurre una causa de inadmisión de esta queja puesto que la parte actora no la invocó en el escrito de preparación del recurso de casación. Esta alegada vulneración únicamente se denunció en la demanda del recurso contencioso-administrativo, pero no en el escrito de preparación del recurso de casación, por lo que se acudió directamente a la vía de amparo. Se habría incumplido, pues, el requisito previsto en el artículo 44.1 a) LOTC; y (ii) no se cumplen, tampoco, los requisitos exigidos por la doctrina de este tribunal para apreciar la vulneración de este derecho, pues no se ofrece un término de comparación adecuado, «sino una decisión distinta e injustificada por parte del órgano correspondiente».

c) Por lo que se refiere a la vulneración del artículo 24 CE por indefensión, el fiscal entiende que el procedimiento abierto por el Tribunal Administrativo del Deporte no tenía carácter sancionador, toda vez que una de las funciones que la Ley 10/1990 del deporte atribuye a este organismo es la de velar por el ajuste a derecho de los procesos electorales en los órganos de gobierno de las federaciones deportivas españolas [artículo 84.1 c)], que es, precisamente, lo que hizo el Tribunal Administrativo del Deporte, de tal manera que «la posible falta de audiencia en el procedimiento administrativo quedó compensada por la efectiva posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional, donde los recurrentes tuvieron ocasión de alegar y probar lo que consideraron conveniente, sanando aquella eventual indefensión formal». Para el fiscal, aquella omisión no pasa de ser una mera irregularidad carente de relevancia y de indefensión material.

d) Seguidamente, el escrito del Ministerio Fiscal dedica el siguiente apartado al estudio de lo que, a su juicio, constituye el «núcleo» de las vulneraciones invocadas, que localiza en las libertades de expresión y de información.

Después de recoger, de modo detallado, la doctrina de este tribunal sobre ambos derechos, los criterios para el deslinde de uno y otro, así como los límites establecidos a su ejercicio, pasa al análisis del caso concreto.

Comienza señalando los que, a su parecer, son los presupuestos indiscutibles de enjuiciamiento: (i) que se trataba de una carta de apoyo a don Ángel María Villar; (ii) que tuvo lugar durante el proceso de elecciones a presidente de la Real Federación Española de Fútbol; (iii) que el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 establece un deber de neutralidad de determinados órganos/cargos de la RFEF, cuyo alcance es objeto de controversia; y (iv) que los firmantes de la carta lo hicieron en su condición de presidentes de las respectivas federaciones autonómicas de fútbol.

Después, señala una serie de aspectos de la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte y de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, así como de la carta, que considera relevantes, para llegar a la afirmación de que, del contenido de esta última, se deduce «que agrupa una amalgama de juicios de valor y narración de hechos –vicisitudes de elaboración del reglamento electoral, tramitación de procedimientos judiciales y expedientes disciplinarios–, alguno con reflejo en noticias publicadas y en actuaciones jurisdiccionales y administrativas». Y que «[s]e censura igualmente a varios dirigentes de organismos deportivos –presidente del Consejo Superior de Deportes, de la Liga Profesional, ex secretario general de la federación–».

De todo lo expuesto y, en la medida en que lo predominante son las opiniones y los juicios de valor que se realizan en la carta sobre la base de determinadas informaciones no totalmente inexactas, el fiscal considera que, en el caso de autos, está en juego, de modo preeminente, el derecho a la libertad de expresión y «ello con una implícita defensa del futuro candidato don Ángel Villar –en aquel momento presidente de la

RFEF– con una censura colateral de don Miguel Galán en el contexto del proceso electoral ya iniciado».

Por tanto, en el parecer del fiscal, «dichas consideraciones, en sí mismas, desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión no incorporan expresiones que desborden este derecho, máxime tratándose de manifestaciones en relación con dirigentes de organismos públicos, en concreto de los organismos deportivos».

A continuación, para estudiar «la trascendencia electoral del contenido de la carta de apoyo», el fiscal analiza lo dispuesto en el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 y entiende que aquel debe ser enfocado desde dos perspectivas:

(i) Si el contenido de la carta indujo o no al voto a los electores. En este sentido, con cita de la STC 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 4, el fiscal llega a la conclusión de que, a la vista de las manifestaciones de la carta de apoyo, la pluralidad de afectados criticados ajenos al proceso electoral (presidente del Consejo Superior de Deportes, de la Liga de Fútbol Profesional, etc...), por el espacio temporal existente entre la publicación de la carta (23 de febrero de 2017) y la celebración de elecciones (27 de abril y 22 de mayo de 2017, referidas, respectivamente a los miembros de la asamblea general de la Real Federación Española de Fútbol y de presidente de esta), cree «que resultaría muy difícil [que] su contenido resultara con capacidad de influencia en el voto, hasta el punto de infringir el deber de neutralidad del artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015, dado el amplio periodo para la reflexión todavía existente, sin una votación inminente, la celebración de la correspondiente campaña, la percepción de otras influencias y la adopción de la decisión definitiva» por parte de los votantes.

(ii) Desde la segunda perspectiva, relativa al deber de neutralidad, el fiscal pone en relación la libertad de expresión con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, que introduce respecto de sus titulares el deber de neutralidad de los poderes públicos en el contexto electoral vinculado al principio de objetividad de la administración pública (artículo 103.1 CE). Señala, al respecto y con cita de jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del artículo 1 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1990, del deporte, que las federaciones deportivas son entidades asociativas privadas, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica y patrimonio propios y que ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores de la administración pública. Por tanto, desde la óptica del derecho a la libertad de expresión, no gozan de la misma posición que los ciudadanos en el disfrute de aquel derecho, pues, a diferencia de estos, que sí son titulares, las instituciones públicas no son titulares de este derecho y su actuación debe limitarse al ejercicio de sus competencias (cita las SSTC 19/1993, de 21 de enero, FJ 2, y 14/2003, de 28 de enero, FJ 8).

A partir de tales consideraciones, analiza después la naturaleza jurídica y funciones de la comisión gestora y de la comisión de presidentes de las federaciones autonómicas y pone en relación el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 con las normas de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), que disponen el deber de neutralidad de la administración electoral (artículos 8.1, 50.1 y 66 LOREG), para llegar a la conclusión de que el «criterio de mantener el distanciamiento y no interferencia de aquellos que desempeñan cargos institucionales en la administración concernida» determina que su «intervención durante el período electoral no puede reputarse institucionalmente indiferente o neutra». Así pues, «el objetivo de no interferir en los procesos electorales es coherente con el principio de neutralidad de la LOREG y concorde con la naturaleza público privada de la federación».

En el parecer del fiscal, lo «que hacen los presidentes de las respectivas federaciones que suscriben la carta como tales es "tomar partido" por el candidato al que se apoya. Y ello significa excederse del límite de neutralidad y separarse de la equidistancia e imparcialidad propias de la objetividad exigida a quien forma parte de la administración federativa –más estricta por cumplir una función pública– en cumplimiento

del mandato general que se deriva del artículo 12.4 de la Orden Ministerial 2764/2015, que limita el derecho a la libertad de expresión en función de los cargos federativos acotado a los periodos electorales».

Por todo lo expuesto, el fiscal finaliza su escrito de alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo.

10. Por providencia de 21 de enero de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

El presente recurso de amparo se dirige, según se indica en el suplico de la demanda, contra la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de 27 de abril de 2017. Se trata, por tanto, de un recurso formalizado al amparo de lo dispuesto en el artículo 43.1 LOTC.

La citada resolución, que había estimado parcialmente el recurso interpuesto por don Miguel Ángel Galán Castellanos, acordó, en lo que ahora es de interés, declarar que las firmas de los ahora recurrentes, en su calidad de presidentes de dieciséis federaciones territoriales de la Real Federación Española de Fútbol, suscritas al pie de un escrito, publicado en las páginas webs de dos federaciones territoriales de fútbol bajo la rúbrica «Carta en apoyo a D. Ángel María Villar», contravenía el deber de neutralidad que el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015, impone a todos los órganos federativos, al inducir el sentido del voto de los electores en favor de uno de los precandidatos a la elección de presidente de la federación española. Por ello, la resolución ordenaba que la comisión electoral de la Real Federación Española de Fútbol requiriera a los afectados para que retiraran su firma, como presidentes de aquellas federaciones, del documento y que les instara a abstenerse de realizar actos que, directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, indujeran o condicionaran el sentido del voto de los electores, así como a observar los principios de objetividad, transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales.

La precitada resolución fue confirmada en la vía judicial por la sentencia de 25 de julio de 2018, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el procedimiento de derechos fundamentales número 580-2017, que adquirió firmeza después de que la Sección Primera de la misma Sala del Tribunal Supremo dictara providencia de 24 de enero de 2019, declarando la inadmisión del recurso de casación preparado por los ahora demandantes de amparo contra aquella.

La demanda de amparo invoca la vulneración de los derechos fundamentales a las libertades de expresión y de información, de igualdad en la aplicación de la ley y de defensa de los derechos procesales.

Como con detalle se recoge en los antecedentes, los actores entienden que la resolución administrativa ha vulnerado sus libertades de expresión y de información porque, aun cuando firmaron la carta alegando su condición de presidentes de sus respectivas federaciones territoriales de fútbol, no estaban directamente afectados por la normativa electoral reguladora del proceso de elección a presidente de la Real Federación Española de Fútbol, que había sido convocado en fechas inmediatamente anteriores, por lo que no les era de aplicación el deber de neutralidad que aquella les imponía. Además, la carta la publicaron tres meses antes de que tuviera lugar la elección y no pedía el voto para ningún candidato, por lo que tampoco tuvo incidencia en el proceso electoral. Finalmente, destacan que aquella misiva únicamente reflejaba hechos anteriores, que habían tenido lugar respecto del señor Villar y las personas que se oponían al mismo y a su anterior presidencia de la federación, por lo que se trataba de hechos noticiables que estaban en el conocimiento público y habían sido difundidos por los medios de comunicación.

La invocada vulneración del principio de igualdad la sostiene la demanda sobre la afirmación de que, respecto de otros precandidatos y, en relación con otras personas, ni se han formulado denuncias, ni tampoco el Tribunal Administrativo del Deporte ha dictado resolución en el mismo sentido; además, señala que, de modo habitual y en procesos electorales a cargos directivos de otras federaciones nacionales, opera la libertad de expresión, de tal manera que no se ha objetado que se puedan realizar manifestaciones de apoyo a candidatos a presidentes, incluso por parte de presidentes de federaciones territoriales que se muestren favorables a algunos de los candidatos.

Por último, el derecho a la defensa procesal de sus intereses lo sustentan los recurrentes en que, en el seno del procedimiento administrativo, el Tribunal Administrativo del Deporte no les dio traslado del recurso formulado por el señor Galán, ni tampoco habilitó un trámite de audiencia a los mismos antes de que aquel dictara su resolución. En el trámite de alegaciones, la parte destacó, como complemento de lo sostenido en la demanda, que, a resultas de la resolución dictada por el órgano y confirmada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el primero inició un expediente sancionador contra los recurrentes en el que había recaído propuesta de resolución sancionadora, por lo que rechazaba que el expediente número 132-2017 estuviera desprovisto de aquel carácter sancionador que le ha negado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sin embargo, esta nueva alegación debe ser excluida del objeto de nuestro enjuiciamiento porque este tribunal ha destacado, de forma reiterada, que «los términos de la *litis* han de quedar delimitados en la propia demanda, en la que han de fijarse las pretensiones ejercitadas, las vulneraciones de derechos fundamentales invocados con la correspondiente argumentación que les dé soporte y el suplico en el que se concrete lo pedido por el recurrente» [por todas, STC 2/2019, de 14 de enero, FJ 2 a), y todas las que allí se citan].

Por su parte, tanto el abogado del Estado como el Ministerio Fiscal, tal y como se detalla en los antecedentes, han solicitado la desestimación del recurso. No obstante, el primero ha interesado también, por medio de otrosí, la inadmisión del recurso por falta de especial trascendencia constitucional del recurso. Y el segundo la inadmisión a trámite, por falta de agotamiento, de la queja sobre la eventual vulneración del principio de igualdad.

2. Óbices procesales.

Antes de comenzar el análisis de las quejas denunciadas en la demanda hemos de hacer referencia a los óbices procesales que han apuntado el abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Procederemos a su estudio por el orden indicado.

a) El abogado del Estado entiende que el recurso de amparo tendría que haber sido inadmitido porque el asunto carece de especial trascendencia constitucional que merezca un pronunciamiento de fondo por parte de este tribunal.

La relevancia constitucional es, ciertamente, requisito exigible de conformidad con lo que disponen los artículos 49.1 y 50.1 b) LOTC y, por consiguiente, de orden público procesal (STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 2, por remisión a la STC 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2, y las allí citadas). Exigencias de certeza y buena administración de Justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto *Arribas Antón c. España*, § 46) obligan, pues, a explicitar el cumplimiento del mismo con el fin de hacer cognoscibles los criterios empleados al efecto por este tribunal.

En cualquier caso, debemos recordar también que la inicial admisión a trámite de la demanda de amparo no es obstáculo para, después, abordar o reconsiderar en sentencia la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales (por todas, SSTC 19/2014, de 10 de febrero, FJ 2, o 69/2011, de 16 de mayo, FJ 2). Nada impide que este tribunal, en el trámite de dictar sentencia y, por tanto, en un momento o fase procesal distintos del previsto para la admisión del recurso, pueda examinar, incluso de oficio, los requisitos exigidos para su admisión a trámite y, en caso de comprobar su

incumplimiento, dictar un pronunciamiento de inadmisión del amparo solicitado (entre muchas, SSTC 126/2011, de 18 de julio, FJ 2, y 8/2017, de 19 de enero, FJ 2).

A partir de las anteriores consideraciones iniciales, este tribunal ha decidido admitir el presente recurso de amparo porque apreció una especial trascendencia constitucional en el mismo (artículo 50.1 LOTC), vinculada al planteamiento de un problema o afectación de una faceta del derecho fundamental concernido sobre el que no hay doctrina [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 a)].

No encontramos ahora razones para modificar esa apreciación. La cuestión suscitada en este recurso se centra, esencialmente, en la denunciada vulneración de los derechos a la libertad de expresión y de información de unas personas que ostentaban cargos directivos y de representación en el ámbito de un deporte y en un entorno determinado como es el de los procesos electorales que preceden a la designación por elección de sus órganos directivos.

Hasta ahora el tribunal no ha tenido ocasión de abordar si los órganos directivos de este tipo de entidades de titularidad privada, pero que ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo y actúan como agentes colaboradores de la administración pública (artículo 30.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte), son titulares de los derechos a las libertades de expresión y de información que invocan. Y también da ocasión al tribunal para pronunciarse sobre el ejercicio y límites de estos derechos en el marco de un proceso electoral y sobre el alcance del deber de neutralidad que incumbe a aquellos órganos y a sus miembros directivos en aquellos procesos electorales.

Por todo lo expuesto, hemos de desestimar el óbice procesal alegado por el abogado del Estado.

b) Por su parte, el Ministerio Fiscal, aunque no alega óbice de admisibilidad al conjunto de la demanda, sí entiende que la queja sobre la eventual vulneración del principio de igualdad adolece de falta de agotamiento de la vía judicial previa, pues, si bien los actores denunciaron esta vulneración en la demanda presentada en el recurso contencioso-administrativo, no la reprodujeron después en el escrito de preparación del recurso de casación, por lo que incurriría en el presupuesto de inadmisibilidad previsto en el artículo 44.1 a) LOTC. No obstante lo expuesto, el fiscal entiende, también, que la queja carece de sustantividad y autonomía propia, por estar estrechamente vinculada a la de los derechos a la libertad de expresión e información de los recurrentes.

Hemos de acoger la causa de inadmisibilidad alegada por el Ministerio Fiscal respecto de la alegada vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley. En efecto, como bien destaca el fiscal en sus alegaciones y así lo hemos recogido en los antecedentes, los recurrentes denunciaron la infracción del principio de igualdad en la demanda del recurso contencioso-administrativo que presentaron ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid; pero, recaída sentencia desestimatoria de todos los motivos, en el posterior escrito de preparación del recurso de casación únicamente sostuvieron la queja respecto de los derechos a las libertades de expresión e información y de defensa procesal y no así en relación a la posible vulneración del principio de igualdad, omitiendo toda referencia a la misma, por lo que la no sostenibilidad de este motivo en el recurso de casación conlleva indefectiblemente la inadmisibilidad del recurso de amparo en lo que respecta a este motivo [artículo 44.1 a) LOTC].

3. Defensa procesal de los recurrentes.

La demanda alega la eventual vulneración del derecho de defensa de los recurrentes, localizada en la tramitación del expediente número 132-2017 del Tribunal Administrativo del Deporte, que finalizó con la Resolución de 27 de abril de 2017, objeto de impugnación en este recurso.

Los recurrentes denuncian que, durante la sustanciación del citado expediente, no se les dio trámite de audiencia para que «tuvieran la oportunidad de alegar el ejercicio de sus derechos fundamentales», de tal manera que únicamente conocieron la denuncia

formulada por el señor Galán al tiempo de que les fuera notificada la resolución ahora impugnada.

Hay que comenzar señalando que la falta de audiencia de la que se quejan los recurrentes contradice lo que, tanto la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte impugnada, como posteriormente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, han destacado como trámite que sí tuvo lugar. Concretamente, el antecedente quinto de la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte impugnada destaca textualmente:

«Quinto.—Advertido por este tribunal que la comisión electoral no había dado audiencia a los firmantes de la carta, se les ha dado traslado del recurso ofreciéndoles la posibilidad de formular alegaciones que debían obrar en el tribunal a las 14:00 horas del jueves 20, sin que se haya recibido ninguna dentro del plazo establecido».

Por su parte, la sentencia de 25 de julio de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (FJ 6) también afirma que, a los folios 74 y 75 del expediente administrativo y en el precitado antecedente quinto de la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte, constaba «que sí se les dio traslado para alegaciones a los dieciséis presidentes autonómicos firmantes de la "carta de apoyo a don Ángel María Villar", a través del Tribunal Administrativo del Deporte –como dispone el artículo 25.1 de la Orden ECD 2764/2015– aunque no las hayan presentado».

Por consiguiente, este tribunal ha de partir en su enjuiciamiento de los presupuestos de hecho que se declaran probados en las resoluciones impugnadas, pues, como reiteradamente ha declarado, «no está entre las funciones de este tribunal revisar la valoración probatoria o alterar los hechos probados [artículo 44.1 b) LOTC], al ser esta función exclusiva de los órganos del Poder Judicial ex artículo 117.3 CE [SSTC 174/1985, de 23 de noviembre, FJ 3; 323/1993, de 8 de noviembre, FJ 4; 102/1994, de 11 de abril, FJ 1; 157/1995, de 6 de noviembre, FJ 2; 125/2001, de 4 de junio, FJ 10, y 74/2007, de 16 de abril, FJ 2 [...]. 81/2018, FJ 2 c)]]» (STC 165/2020, de 16 de noviembre, FJ 4).

En todo caso, como ponen de manifiesto el abogado del Estado y el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, el expediente número 132-2017, abierto por el Tribunal Administrativo del Deporte y que finalizó con la Resolución de 27 de abril de 2017, no tenía carácter sancionador, sino que fue iniciado en virtud de denuncia formulada por don Miguel Ángel Galán Castellanos, al amparo de lo dispuesto en los artículos 84.1 c) de la Ley 10/1990 y 1 c) del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, de desarrollo de la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte (fundamento jurídico 1 de la resolución), que dispone como función de este órgano administrativo, la de velar por la correcta sustanciación y Resolución de los procesos electorales convocados por las federaciones deportivas españolas.

Se trataba, por tanto, de un expediente que tenía por objeto verificar que no se produjeran interferencias o actuaciones que pudieran incidir negativamente en la tramitación y finalización del proceso electoral convocado por la Real Federación Española de Fútbol. Igualmente, el acuerdo de la resolución tampoco apreciaba infracción alguna de las previstas en el artículo 76, ni la decisión adoptada respondía al cuadro de sanciones establecidas en el artículo 79, ambos de la Ley 10/1990, sino que las medidas adoptadas (requerimiento para la retirada de la firma de la carta y para la abstención de todo acto que pudiera afectar a la neutralidad en el proceso electoral) tenían por único objetivo preservar el correcto devenir del proceso electoral convocado.

La determinación de la naturaleza jurídica y alcance del expediente número 132-2017, como procedimiento administrativo que no tenía carácter disciplinario ni sancionador, es también relevante porque este tribunal (SSTC 59/2014, de 5 de mayo, FJ 3, y 54/2015, de 16 de marzo, FJ 7, por todas) ha declarado que las garantías del artículo 24.2 CE únicamente son aplicables al derecho administrativo sancionador. Además, ha aclarado que «la falta de audiencia en el procedimiento administrativo no sancionador será circunstancia que haya de ser corregida, en su caso, en sede judicial

no comportando por sí misma indefensión con relevancia constitucional (STC 118/1999, de 28 de junio, FJ 1, y AATC 1197/1987, de 26 de octubre, FJ 2, y 275/1988, de 29 de febrero, FJ 1, entre otras resoluciones)» (ATC 89/2011, de 20 de junio, FJ 2).

En el caso de autos, la eventual irregularidad procedimental que alegan los recurrentes, de haberse producido, no habría generado la indefensión material que denuncian, dado que, por tratarse de un expediente que no tenía carácter sancionador, dicha indefensión pudo ser corregida en la vía jurisdiccional que fue instada a continuación.

Por todo ello, el motivo de amparo debe ser desestimado.

4. Libertades de expresión e información: Delimitación y doctrina constitucional.

a) La demanda invoca de forma conjunta los derechos de los recurrentes a sus libertades de expresión e información y constituye el núcleo esencial de la pretensión de amparo, toda vez que, a través de diferentes argumentos, aquellos sostienen que la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte impugnada ha vulnerado ambos derechos, sin que hayan delimitado el ámbito de cada uno de ellos, ni tampoco otorgado prevalencia a uno sobre el otro.

Por tanto, lo primero que hemos de determinar es si fueron efectivamente ambos derechos fundamentales los que vinieron a ejercerse mediante el escrito que aquellos publicaron en las páginas webs de dos federaciones territoriales de fútbol y que, como reiteradamente ha quedado reflejado en los antecedentes, rubricaron como «Carta de apoyo a D. Ángel María Villar»; o, por el contrario, si solo fue puesto en práctica, o lo fue de modo preponderante, uno de tales derechos fundamentales sobre el otro.

Al respecto, este tribunal ha recordado con reiteración (por todas, las SSTC 79/2014, de 28 de mayo, FJ 4; 65/2015, de 13 de abril, FJ 2, y 38/2017, de 24 de abril) que no siempre es fácil deslindar el ámbito de aplicación de ambas libertades. Así, ha declarado que «[l]a Constitución, y nuestra jurisprudencia con ella (por todas, STC 79/2014, de 28 de mayo, FJ 4), distinguen, como es bien conocido, entre el derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, de una parte, y el que tiene por objeto, de otra, la libre comunicación de información veraz por cualquier medio de difusión [apartados a) y d), respectivamente, del artículo 20.1 CE]. Por más que, como no hemos dejado de observar en ocasiones anteriores, una libertad y otra pueden llegar a entrecruzarse en los supuestos reales que la vida ofrece (STC 41/2011, FJ 2, y resoluciones allí citadas), este distinguo entre derechos es de capital importancia, pues mientras el segundo de los citados se orienta, sobre todo, a la transmisión o comunicación de lo que se tienen por hechos –susceptibles, entonces, de contraste, prueba o mentís–, la libertad de expresión tiene su campo de proyección más propio en la manifestación de valoraciones o juicios que, es evidente, quedan al margen de toda confirmación o desmentido fácticos. Se trata de una diferencia relevante, como es obvio, para identificar el ámbito y los límites propios de cada una de estas libertades» (STC 65/2015, de 13 de abril, FJ 2).

Igualmente, este tribunal ha señalado que, «para determinar cuál es el derecho fundamental efectivamente en juego en cada supuesto, será necesario atender "al que aparezca como preponderante o predominante. Y a tal efecto nuestra doctrina considera determinante el que del texto se desprenda un "afán informativo" (STC 278/2005, de 7 de noviembre, FJ 2) o que predomine intencionalmente la expresión de un "juicio de valor"» [STC 38/2017, FJ 2 b)].

La carta suscrita por los recurrentes, si bien recoge diferentes hechos que fueron del conocimiento público a través de los medios de comunicación, tales como los procedimientos penales instados contra don Ángel María Villar cuando era presidente de la Real Federación Española de Fútbol, así como los diferentes expedientes disciplinarios abiertos contra el mismo y contra otras personas vinculadas por uno u otro concepto a la RFEF, el resultado de aquellos y estos, así como respecto del proceso electoral convocado, es lo cierto que la rúbrica principal de la carta, así como la que aparece inmediatamente después –catorce años de acoso y persecución–, junto a

determinadas opiniones y juicios de valor que, sobre aquellos hechos, realizan los firmantes de la carta en diferentes pasajes de la misma, han de llevarnos a la conclusión de que el derecho predominantemente invocado es el de la libertad de expresión, tal y como así lo sostiene también el Ministerio Fiscal.

Buena prueba de ello es que la carta finaliza con un párrafo en el que se puede leer:

«No hace falta ser un lince para advertir que tanta insistencia no tiene otro objetivo que el de tratar de conseguir por medios torticeros lo que nunca han podido lograr por la vía electoral y democrática, lo que persiguen infructuosamente desde hace catorce años. Esa persecución ha alcanzado su mayor intensidad en el actual proceso electoral con la presentación de tres acciones criminales y dos expedientes sancionadores basados en verdaderas falacias con la única intención de socavar el honor y crédito del presidente de la RFEF. Causa enorme estupor, desde el respeto debido a la discrepancia en la gestión deportiva, que a ellos se haya sumado un sector minoritario del fútbol que no valora los extraordinarios perjuicios que le han causado con esas acciones, ni contemplan estos actos carentes de toda ética como despreciables. Rayando el delito».

b) Limitado, pues, el objeto de nuestro enjuiciamiento a la libertad de expresión, este tribunal ha declarado que «[c]omo cualquier otro derecho fundamental de libertad, el enunciado en el artículo 20.1 a) CE hace posible y garantiza la autodeterminación del individuo y, a su través, de los grupos sociales en los que por libre decisión pueda integrarse. Tiene también este derecho, y con reiteración lo hemos dicho, una dimensión trascendente u objetiva (por todas, SSTC 107/1988, de 8 de junio, FJ 2, y 216/2013, de 19 de diciembre, FJ 5), pues mediante su ejercicio –sin más restricciones que las que puedan fundamentarse en la preservación de otros derechos o bienes constitucionales– se construye un espacio de libre comunicación social, de continuo abierto, y se propicia con ello la formación tanto de opinión pública como de una ciudadanía activa, sin cuya vitalidad crítica no son posibles, o no lo son en plenitud, ni la democracia ni el pluralismo políticos (artículo 1.1 CE). Esta libertad de expresión, ya queda dicho, no está exenta, como cualquiera otra, de límites fijados o fundamentados en la Constitución y con ellos ha de ser consecuente su ejercicio, pues si bien el ordenamiento no ha de cohibir sin razón suficiente la más amplia manifestación y difusión de ideas y opiniones, su expresión conlleva siempre, como todo ejercicio de libertad civil, deberes y responsabilidades y así lo viene recordando, justamente para este preciso ámbito, el Tribunal de Estrasburgo (por todas, Sentencia de 24 de febrero de 2015, caso *Haldimann y otros c. Suiza*, párrafo 46)» (STC 65/2015, FJ 2).

También, ha destacado este tribunal que el ejercicio de la libertad de expresión está sometido a límites constitucionales. Así, ha señalado que «[q]uedan extramuros de la protección que confiere el derecho las "frases y expresiones ultrajantes y ofensivas sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y por tanto, innecesarias a este propósito" (STC 23/2010, de 27 de abril, FJ 3). Pero, junto a ello, "la tendencia expansiva de la libertad de expresión encuentra también su límite en el respeto al contenido normativo garantizado por otros derechos fundamentales, cuya afectación no resulta necesaria para la realización constitucional del derecho. Como hemos señalado en ocasiones anteriores, el deslinde de la libertad de expresión no es nunca total y absoluto (por todas, STC 173/1995, de 21 de noviembre, FJ 3) y, a menudo, la delimitación de su ámbito protegido solo puede hacerse a partir de la de otros derechos fundamentales, aunque, eso sí, mediante la adecuada ponderación de los valores constitucionales enfrentados, entre los que destaca la garantía de la existencia de la opinión pública indisolublemente unida al pluralismo político" (STC 23/2010, FJ 3, y jurisprudencia allí citada)» (STC 226/2016, de 22 de diciembre, FJ 5).

En todo caso, esos límites a los que está sometido el derecho a la libertad de expresión deben ser, no obstante, ponderados siempre con rigor y «precisados caso a caso, a la vista de los derechos y valores constitucionales que pueden verse afectados por su ejercicio» (STC 187/2015, de 21 de septiembre, FJ 2). Esta regla es de obligada atención con carácter general cuando aquel derecho fundamental entra en conflicto con

otros derechos fundamentales o intereses de significada importancia social y política respaldados por la normativa correspondiente, habida cuenta de la posición preferente que ocupa la libertad de expresión en nuestro ordenamiento como sustento del pluralismo y del orden político (artículos 1.1 y 10.1 CE).

5. Aplicación de la anterior doctrina al caso.

A) La doctrina de este tribunal ha tenido ocasión de definir el contenido y el alcance del derecho a la libertad de expresión en diversos escenarios (por todas, la STC 187/2015, FJ 2, ya citada anteriormente). Sin embargo, en el presente caso, la cuestión que se suscita presenta determinados rasgos que lo hacen peculiar, pues se trata de determinar si es posible constreñir el ejercicio de la libertad de expresión de un grupo de personas que, en su condición de presidentes de federaciones territoriales de fútbol, suscribieron una carta de apoyo a una persona que, hasta aquel momento, había sido presidente de la federación nacional del deporte a la que aquellos también pertenecían y que se postulaba, como precandidato, a la reelección en el ámbito de un proceso electoral ya convocado. El fundamento de tal limitación se hallaría, según la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte ahora impugnada, en el deber de preservar la neutralidad que les imponía la normativa deportiva aplicable al caso.

Pues bien, para la aplicación al caso de autos de la doctrina constitucional antes citada, debemos precisar, con carácter previo, algunos aspectos:

a) En primer lugar, es necesario partir de la configuración que nuestro ordenamiento jurídico proporciona a las federaciones deportivas. En este sentido y en lo que ahora es de interés, las federaciones deportivas españolas vienen definidas en el artículo 30.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte (en adelante, la Ley 10/1990); este precepto dispone que «son entidades privadas, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito 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». El apartado 2 añade que estas federaciones, «además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la administración pública». Se trata, por tanto, de organizaciones privadas que, sin embargo, ejercen, por delegación de la administración, determinadas funciones públicas, fundamentalmente relativas a los aspectos regulatorios de la práctica del deporte correspondiente, a su organización y al régimen disciplinario.

Aunque referida a la anterior Ley 13/1980, de 31 de marzo, general de cultura física y del deporte, la doctrina que este tribunal declaró en su STC 67/1985, de 24 de mayo, es, también, aplicable a lo establecido en la vigente Ley 10/1990, de 15 de octubre, [así lo ha confirmado la STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 3 a)].

Así, en aquella STC 67/1985, este tribunal precisó que la ley de referencia «no configura a las federaciones españolas como corporaciones de carácter público integradas en la administración, ni tampoco como asociaciones obligatorias, ya que las regula aparte de la organización administrativa, y no obliga a los clubes a pertenecer a ellas (artículos 3.4 y 12.2). Las federaciones se configuran como instituciones privadas que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva (artículos 19 y 14) si bien se estimula la adscripción a la respectiva federación en cuanto constituye un requisito para que los clubes deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones. Y, por otra parte, la Ley no impide en absoluto la constitución de otras asociaciones formadas por deportistas y asociaciones dedicadas a la misma modalidad deportiva, con fines privados» [FJ 4 B)]. Agrega esta sentencia que «[d]e acuerdo con la Ley [...], las federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo».

También, el tribunal (STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 9) ha reconocido que la organización deportiva española se estructura en torno a tres ejes: (i) carácter privado de

las organizaciones deportivas (independientemente de que puedan ejercer funciones públicas por «delegación»); (ii) monopolio federativo (esto es, una federación por modalidad deportiva); y (iii) estructura organizativa en cascada o piramidal (que implica que las entidades deportivas de base, de una determinada modalidad deportiva, se integran en su federación provincial correspondiente que, a su vez, pasa a formar parte de la federación autonómica, y luego de la estatal. Se configura, así, una estructura piramidal, escalonada o en cascada, de tal suerte que cada uno de los niveles comprende y agota el inferior, en términos estrictamente territoriales).

Por tanto, las federaciones autonómicas con sus cuadros directivos, organización y funcionamiento se integran en una estructura piramidal y única, en un órgano nacional que es la federación nacional del deporte correspondiente (artículo 6 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1990).

Hay, pues, dos aspectos a tener en cuenta a los efectos del presente recurso de amparo: de una parte, que las federaciones deportivas son asociaciones de titularidad privada pero que ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo y, en este ámbito, están sujetas a la normativa administrativa correspondiente. Y, de otro lado, que los cuadros directivos y demás personal que forma parte de la organización de cualquiera de estas federaciones, en aquellas actividades que, por delegación, supongan el ejercicio de funciones públicas, también estarán sujetos a aquella normativa administrativa.

b) En conexión con la anterior consideración, hemos de señalar que aquel ejercicio, por delegación, de determinadas funciones públicas de carácter administrativo (artículo 30.2 de la Ley 10/1990) y la relevancia que el deporte y su organización tienen en la vida social (artículo 43 CE), hace que las federaciones deportivas españolas, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes (artículo 33.1 de la Ley 10/1990), deban asumir el ejercicio de las potestades públicas necesarias para que puedan realizar, por delegación, aquellas funciones públicas encomendadas, de conformidad con la habilitación que les reconozca el ordenamiento jurídico-administrativo [artículo 2.2 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas].

Ahora bien, el ejercicio de potestades públicas para la efectiva ejecución de aquellas facetas de su actividad que, por delegación, asuman en el desempeño de funciones públicas, conlleva, también, el cumplimiento de los deberes propios de la administración, de sus órganos y de los que prestan servicio en las mismas establecidos por la normativa administrativa aplicable a cada aspecto de aquella actividad. Porque, en el caso de las federaciones deportivas, esos mismos deberes correlativos incumben, también, a los órganos federativos, a sus miembros o a los titulares de cargos federativos, cuando deban desempeñar aquellas funciones públicas que, por delegación, les confiere la administración. En tales casos, la posibilidad de realizar actos o de adoptar determinadas iniciativas por parte de los órganos o del personal federativo no podrá ser analizada desde la óptica del ejercicio de derechos fundamentales, sino desde el ámbito de las atribuciones y de los límites que el ordenamiento administrativo aplicable al caso pueda establecer. Este tribunal ha declarado, al respecto, que «en ningún caso son titulares de los referidos derechos fundamentales las instituciones públicas o sus órganos (en relación con la libertad de expresión, SSTC 185/1989, de 13 de noviembre, FJ 4; 254/1993, de 20 de julio, FJ 7; en relación con las libertades de expresión e información, ATC 19/1993, de 21 de enero» (por todas, las SSTC 14/2003, de 28 de enero, FJ 8, y 244/2007, de 10 de diciembre, FJ 3).

Este tribunal ha declarado que «no puede equipararse la posición de los ciudadanos y la de las instituciones públicas, en el disfrute de la libertad de expresión: pues, mientras aquellos gozan de libertad para criticarlas, las instituciones encuentran su actuación vinculada a los fines que les asigna el ordenamiento jurídico, entre los que no se encuentra ciertamente el de atribuir calificativos a sus administrados» (ATC 19/1993, de 21 de enero, FJ 2, y la referencia que en el mismo se hace a la STC 185/1989, FJ 4).

El análisis, pues, de la cuestión suscitada en este recurso gira en torno al problema de si la convocatoria y el proceso electoral subsiguiente, para la selección de cargos de representación o directivos de las federaciones deportivas españolas, queda integrada o no en el catálogo de funciones públicas que la administración ha atribuido, por delegación, a aquellas.

c) Uno de los aspectos de esta manifestación pública de las federaciones deportivas es, precisamente, el que tiene que ver con su propia organización y funcionamiento, que, por exigencia de aquella relevancia, ya indicada, que el deporte y su organización tienen en la vida social (artículo 43 CE), deben ser democráticos.

Las federaciones deportivas no escapan, pues, al cumplimiento de tal requerimiento y, por tanto, la selección de sus órganos directivos y de representación (asamblea general y presidente, según prescribe el artículo 31.2 de la Ley 10/1990) debe ajustarse a principios democráticos y a un proceso electoral en el que deberá existir una administración electoral que, conforme a los criterios de neutralidad, objetividad y transparencia, lleve a efecto un proceso de convocatoria de elecciones que legitime, en términos democráticos, el nombramiento de los miembros de la asamblea general y del presidente o presidenta correspondiente, bajo el control del Tribunal Administrativo del Deporte, que, conforme establece el artículo 84.1 c) de la Ley 10/1990, debe «velar, de forma inmediata y en última instancia administrativa, por el ajuste a derecho de los procesos electorales en los órganos de gobierno de las federaciones deportivas españolas».

El principio democrático, que legitima los órganos de representación y directivos de estas entidades determina, también, que el ordenamiento jurídico establezca una normativa administrativa específicamente aplicable al caso, al tiempo que dota a los órganos de gestión y de control y supervisión del proceso electoral de las correspondientes potestades públicas para que las elecciones respondan al principio democrático anteriormente expresado. Correlativamente, se imponen, también, deberes a los órganos y personas de las federaciones y demás entidades deportivas que, de una u otra forma, aparezcan vinculados al proceso electoral, para, de ese modo, garantizar la objetividad, la transparencia y la ausencia de mecanismos de presión que puedan influir en la decisión final del elector a la hora de emitir su voto.

d) La normativa de los procesos de elección a miembros de la asamblea general y a la presidencia de las correspondientes federaciones deportivas se rige, de modo general, por la Ley 10/1990 y por el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, que la desarrolla. Asimismo, más específicamente, aquella normativa viene concretada y complementada por la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, reguladora de los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, así como por el reglamento electoral que cada federación deportiva deba elaborar y someter a la aprobación definitiva del Consejo Superior de Deportes (artículo 3.1 de la Orden ECD/2764/2015).

En el caso de autos, el Reglamento electoral de la Real Federación Española de Fútbol fue aprobado definitivamente por la comisión directiva del Consejo Superior de Deportes, en sesión celebrada el día 31 de enero de 2017, que autorizó también su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas.

e) Por tanto, de la normativa electoral citada se deduce que, después de la convocatoria de elecciones a la asamblea general y a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol, dos órganos federativos cumplen una función esencial para la correcta sustanciación y resolución final del proceso electoral convocado: (i) la junta electoral federativa, que es el órgano encargado de gestionar el proceso electoral y cuyo régimen jurídico debe ser desarrollado por el reglamento electoral de la federación correspondiente [artículo 3.2 c) de la Orden ECD/2764/2015]. En el caso de autos y para las elecciones de 2017 a la asamblea general y a la presidencia de la RFEF, este órgano federativo era la «comisión electoral» (sección cuarta del capítulo I, artículos 11 a 14 del Reglamento electoral de la Federación); y (ii) La «comisión gestora», que asume de modo provisional las competencias de funcionamiento propias de la junta directiva de la

federación correspondiente, mientras se decide el resultado del proceso electoral (artículo 12 de la Orden ECD/2764/2015). Es decir, en las federaciones deportivas, como sucede en el caso de la Real Federación Española de Fútbol, sus estatutos pueden prever la constitución de un órgano complementario de los de gobierno y representación, que asiste al presidente y al que compete la gestión de la federación (artículo 18 Real Decreto 1835/1991 y 35 de los estatutos de la RFEF, aprobados definitivamente el día 24 de junio de 2016, en vigor al tiempo en que fue convocado el proceso electoral de autos, dado que los actualmente vigentes fueron aprobados con posterioridad por la asamblea general, en sesión ordinaria celebrada el día 10 de junio de 2019).

f) De la normativa electoral expuesta, el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 ha tenido particular relevancia para la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte impugnada y, también, para la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que la confirmó, porque es el que impone el deber de neutralidad a quienes tienen protagonismo en el proceso electoral convocado. El citado apartado, incluido dentro del precepto regulador de la comisión gestora, dispone que: «las comisiones gestoras serán el órgano encargado de administrar y gestionar la federación durante el proceso electoral, no podrán realizar actos que directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, induzcan o condicionen el sentido del voto de los electores, y deberán observar los principios de objetividad, transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales. Estas previsiones serán aplicables a la actividad desarrollada por el personal de la federación y por los restantes órganos federativos durante el proceso electoral».

El indicado apartado tiene un doble carácter: (i) objetivo y referido al deber de neutralidad, que aparece configurado con un alcance absoluto, pues prohíbe la realización de cualesquiera actos que induzcan o condicionen el voto de los electores; y (ii) subjetivo, pues la prohibición afectará a la comisión gestora y, por tanto, a sus miembros, pero también al «personal de la federación» y a los «restantes órganos federativos». A todos ellos, la norma de referencia impone este específico deber de neutralidad que les coloca, como bien dice el abogado del Estado, en una «situación de *sujeción especial*» por su vinculación a la Real Federación Española de Fútbol y por hallarse en alguna de las situaciones a las que se refiere este apartado y, en tanto permanezcan en la misma y perdure el proceso electoral.

Este deber de neutralidad, que impone la normativa electoral, no es más que una de las consecuencias derivadas de la particular configuración jurídica de las federaciones deportivas y de la dimensión pública que las mismas tienen en algunos aspectos de su organización y actividad, en los términos que hemos dicho anteriormente. Por tanto, aquellos órganos federativos o sus miembros que, en los términos del artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015, estén vinculados a la Real Federación Española de Fútbol, no podrán en su condición de tales invocar una titularidad de derechos fundamentales – libertades de expresión o información– que no tienen, cuando sus manifestaciones guarden relación con aquellos aspectos de la organización o del funcionamiento federativos que tengan aquella dimensión pública. Tal es el caso de las convocatorias electorales a cargos directivos de la federación deportiva a la que se pertenezca.

B) A partir de las anteriores consideraciones estamos ya en disposición de examinar el supuesto de hecho y la queja que formulan los recurrentes.

a) Hemos de comenzar señalando los presupuestos de hecho indiscutidos y notorios sobre los que construir nuestra argumentación. Son los siguientes:

(i) Que los dieciséis recurrentes eran, al tiempo de firmar la «carta de apoyo a don Ángel María Villar», presidentes de otras tantas federaciones autonómicas del fútbol español y formaban parte, en consecuencia, de la organización territorial de la Real Federación Española de Fútbol, integrada por el conjunto de diecinueve federaciones autonómicas (artículos 32 de la Ley 10/1990; 6 del Real Decreto 1835/1991; y 6 y 9 de los estatutos de la RFEF, entonces en vigor). Además, en cuanto tales presidentes,

ostentaban la máxima representación del órgano federativo en sus respectivos territorios y eran miembros de un órgano, calificado como «complementario» de la Federación por el artículo 21 B) 2 de los estatutos de la Real Federación Española de Fútbol, que es la «Comisión de Presidentes de Federaciones de ámbito autonómico».

(ii) Que los dieciséis recurrentes suscribieron la carta de apoyo a don Ángel María Villar haciendo expresa mención a su condición de ser cada uno de ellos presidente de una federación autonómica del fútbol español, sin que figuraran sus nombres en aquella, sino solo los cargos que ostentaban.

(iii) Que uno de los dieciséis recurrentes y firmantes de la carta, don Maximino Antonio Martínez Suárez, presidente de la Federación del Principado de Asturias, era, además, miembro de la comisión gestora, creada a partir de la disolución por la convocatoria electoral, de la junta directiva de la Real Federación Española de Fútbol.

(iv) Que la precitada carta fue publicada en las páginas webs de dos federaciones autonómicas (la del Principado de Asturias y la de Cantabria) el día 23 de febrero de 2017, cuando el proceso electoral ya se había iniciado por la convocatoria, previamente publicada en la página web de la Real Federación Española de Fútbol el día 13 de febrero anterior, y estaba previsto que tuvieran lugar, la de la asamblea general, el día 27 de abril de 2017, y la del/la presidente/a de la RFEF el día 22 de mayo siguiente.

(v) Que el contenido de la carta, recogido íntegramente en los antecedentes a los que ahora nos remitimos, tenía por rúbricas las de «Carta de apoyo a D. Ángel María Villar» y «Catorce años de acoso y persecución»; aludía a determinados hechos que tuvieron lugar con anterioridad a la publicación de la carta; recogía opiniones y juicios de valor de los firmantes, a favor del precitado, que hasta antes de la convocatoria electoral había sido el presidente de la Real Federación Española de Fútbol y, en aquel momento, era precandidato a la reelección; y se pronunciaba en contra de otras personas que ocupaban cargos relevantes en el deporte español, en general, y en el fútbol, en particular, así como también contra alguna otra persona que pretendía postularse a la presidencia de la Federación Española.

b) Desde el plano objetivo de la libertad de expresión, hemos de descartar que el contenido de la carta contenga expresiones que, en sí mismas, desborden el ámbito propio de este derecho, pues se trata de opiniones y juicios de valor que ponen de manifiesto la postura de los firmantes de la carta a favor de don Ángel María Villar y en contra de otras personas, expresando respecto de estas últimas su juicio crítico desfavorable en relación con hechos citados y desarrollados en el escrito, para concluir con una toma de postura favorable al primero.

Sin embargo, es en el plano subjetivo en el que se localiza el núcleo de la cuestión de alcance constitucional porque se trata de determinar si los recurrentes se hallaban, en aquellas circunstancias, en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión al suscribir la carta. Solo en el caso de que respondiéramos en sentido afirmativo a esa cuestión, podríamos pasar a enjuiciar hasta qué punto podía incidir el deber de neutralidad, previsto en el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015, en el ejercicio de aquel derecho fundamental.

En supuestos como el indicado, difundir opiniones o facilitar información sobre asuntos relacionados con un proceso electoral, convocado en el seno de una federación, que se refiera a esta, a sus órganos o a personas vinculadas con la misma, haciéndolo el comunicador con expresa invocación de su condición del cargo o de su pertenencia a un órgano directivo, no lo hará en el ejercicio de los derechos fundamentales precitados, pues no habrá actuado como ciudadano particular en el ejercicio de tales derechos, sino como integrante de un órgano federativo, o como titular de un cargo de aquella federación que, en el transcurso de un proceso electoral, realiza una actuación que, o bien está vinculada al ámbito de sus atribuciones públicas, o bien queda fuera de estas, cuando la normativa electoral correspondiente así se lo prohíba, por concurrir un deber de neutralidad a observar durante el transcurso de aquel proceso.

En el caso de autos los recurrentes suscribieron la carta haciendo constar expresamente su condición de presidentes de distintas federaciones autonómicas de fútbol; asumían, pues, una toma de postura institucional por el cargo que ostentaban y dejaban de lado, por tanto, su condición de ciudadanos particulares que mostraran su apoyo a una persona y su oposición y crítica a otras.

La Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte se limitó, en consecuencia, a interpretar y aplicar la normativa específica que regía en el proceso electoral, delimitando el ámbito subjetivo del deber de neutralidad que pesaba sobre unas personas que ocupaban altos cargos directivos en el seno de la Real Federación Española de Fútbol. El plano en el que se sitúa, por tanto, la resolución impugnada es el de la interpretación y aplicación de la legalidad ordinaria, porque lo que enjuicia es la actitud expresada por escrito de unas personas que, dejando constancia expresa de su condición y del cargo que ostentaban, difundieron una serie de opiniones y de valoraciones que, según la citada resolución, excedía del deber de neutralidad impuesto por la normativa federativa aplicable.

Si hemos señalado *supra* que las federaciones deportivas han de dotarse de órganos directivos y de representación que se rijan por principios de legitimidad democrática, para cuyo cumplimiento el ordenamiento jurídico-administrativo les dota de potestades públicas que garanticen la objetividad, la transparencia y la imparcialidad en el devenir de aquellos procesos, la exigencia del deber de neutralidad a todos los órganos y personal vinculados a la federación deportiva correspondiente forma parte de aquellas potestades públicas, de tal manera que cuando estos últimos (órganos federativos o sus miembros) actúan o toman iniciativas haciendo expresa mención a sus cargos u órganos federativos y lo hacen ostentando tal condición, no pueden invocar en su actuación la titularidad y el ejercicio de derechos fundamentales, que solo están reservados a los ciudadanos particulares, pero no a órganos o representantes de una entidad que se halle en aquel momento en el desempeño de funciones públicas, cuyos actos siempre han de estar vinculados a los fines que les asigne el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, el motivo de amparo debe ser desestimado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Maximino Antonio Martínez Suárez, don José Ángel Peláez Montes, don Andreu Subies i Porcada, don Antonio García Gaona, don Antonio Escribano Ramos, don Marcelino Santiago Maté Martínez, don Pedro Ángel Rocha Junco, don Jacinto Andrés Alonso Marañón, don Diego Martínez Gómez, don José Miguel Monje Carrillo, don Luis María Elustondo Ciarreta, don Vicente Muñoz Castelló, don Miguel Bestard Cabot, don José Rafael Del Amo Arizu, don Francisco Javier Díez Ibáñez y don Antonio Suárez Santana, contra la Resolución de 27 de abril de 2017 del Tribunal Administrativo del Deporte, recaída en el expediente número 132-2017.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de enero de dos mil veintiuno.—Encarnación Roca Trías.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.