



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 531/2024

En Madrid, 30 de enero de 2025, se reúne el Tribunal Administrativo del Deporte para conocer y resolver el recurso presentado por D. XXX contra la Resolución de 5 de noviembre de 2024 del Comité Nacional de Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 18 de noviembre de 2024 ha tenido entrada en este Tribunal Administrativo del Deporte el recurso presentado por D. XXX contra la Resolución de 5 de noviembre de 2024 del Comité Nacional de Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo por la que se archiva la denuncia formulada al no encontrar motivo alguno para la incoación de expediente disciplinario.

El recurso presentado ante este Tribunal Administrativo del Deporte suplica:

“1. Admisión a trámite. Que admita a trámite la presente reclamación, considerando la falta de competencia y posible imparcialidad del CNDD en la resolución del expediente.

2. Anulación de la resolución del CNDD. Que se declare nula la resolución del CNDD por incompetencia manifiesta y vulneración del procedimiento legalmente establecido.

3. Instrucción del expediente sancionador. Que, en virtud de sus competencias, instruya el correspondiente expediente sancionador contra Dña. XXX por la presunta infracción muy grave del artículo 104.2 a) de la Ley del Deporte, por incumplimiento de la normativa electoral y de los principios de objetividad y neutralidad.

4. Resolución imparcial y ajustada a derecho. Que, tras la instrucción del expediente, se dicte resolución conforme a derecho, garantizando la imparcialidad y objetividad que el caso requiere. La correcta aplicación del procedimiento sancionador y la intervención del órgano competente son esenciales para garantizar tus derechos y los de todos los actores involucrados en el proceso electoral.

5. Se solicitan medidas cautelares. Se requieren medidas cautelares que puedan evitar un posible perjuicio irreparable, como la suspensión temporal de las actividades de promoción personal de la presidenta en los medios oficiales hasta que se resuelva el expediente.”

SEGUNDO. Consta en el expediente informe del Comité Nacional de Disciplina Deportiva remitido el 11 de diciembre de 2024 la Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo.

TERCERO. A la vista del expediente administrativo y del informe federativo, se ha concedido trámite de audiencia, como consta en las actuaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La competencia para conocer este recurso por el Tribunal Administrativo del Deporte se regula en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, en concordancia con lo previsto en el artículo 84.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y en los artículos 6.2 y 52.2 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, así como en el artículo 1.a) del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte.

De conformidad con los preceptos transcritos, este Tribunal Administrativo del Deporte no es competente para la instrucción del expediente sancionador y emitir una resolución derivada de dicha instrucción solicitadas por el recurrente como tercera y cuarta de las pretensiones, ya que únicamente se encuentra facultado este Tribunal Administrativo del Deporte para tramitar procedimientos sancionadores a petición razonada del Presidente del Consejo Superior de Deportes de conformidad con el artículo 84.1.b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

SEGUNDO. – La legitimación del recurrente para plantear este recurso se configura por ser titular de derechos e intereses legítimos afectados por la resolución recurrida, en los términos exigidos por el artículo 33.4 del Real Decreto 1591/1992.

Por tanto, la siguiente cuestión sobre la que deba pronunciarse este Tribunal Administrativo del Deporte es el alcance de la legitimación de un denunciante para recurrir las resoluciones que acuerdan el sobreseimiento y archivo, circunstancia ésta que ha sido objeto de una amplia doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

Así pues, debemos comenzar recordando que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, determina en su artículo 62 que *“1. Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la*

iniciación de oficio de un procedimiento administrativo. (...). 5. La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”.

El denunciante, pues, no adquiere por el solo hecho de la denuncia ni la condición de parte ni, por lo mismo, la legitimación para ser notificado de las actuaciones del procedimiento ni para recurrir, tanto en vía administrativa como jurisdiccional, contra la resolución que se dicte.

En tal sentido lo ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tal y como puede contemplarse con carácter ejemplar en la STS de 27 de octubre de 2003, cuando señala que “(...) reiterada doctrina de esta Sala, sentencias de 19 de mayo y 30 de junio de 1997 y de 19 de julio y 15 de diciembre de 1999, entre otras muchas (...) ha declarado que el mero denunciante no está legitimado para actuar en el proceso contencioso administrativo, a salvo los supuestos en que aparezca de denunciante y además como titular de un interés legítimo (...)” (FD.4).

Por tanto, si el denunciante goza de un interés legítimo, puede ser considerado interesado (en tal sentido ver, por todas, las SSTS de 31 de octubre de 1996 [RJ 7697]; 4 y 5 de marzo de 1998 [RJ 2727 y 2755]; 17 diciembre 2001 [Rec. 9203/1997] y 11 de abril de 2006 [Rec. 3543/2003]). Ahora bien, dicha legitimación del denunciante habrá que reconocerla en la medida en que se le pueda considerar interesado, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 39/2015, esto es, bien por tener un derecho subjetivo afectado por la sanción o por ostentar un interés legítimo, sin que todo ello pueda ser confundido con el mero interés por la legalidad.

Así las cosas, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido deslindando los términos en que puede considerarse que el denunciante posee, además, la condición de interesado. En tal sentido, resulta ser paradigmática la doctrina contenida en la STS de 28 de enero de 2019 (Rec. Cas. 4580/2017) y que pasamos aquí a exponer, habida cuenta de la clarificadora síntesis que realiza al respecto que nos ocupa:

«Específicamente, y por lo que respecta a la legitimación del denunciante, la jurisprudencia existente puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Como regla general, el denunciante, por el simple hecho de su denuncia, no tiene interés legitimador para exigir la imposición de sanciones, sean pecuniarias o de otro tipo. Así, se ha afirmado de forma reiterada que “ciertamente, de la condición de denunciante, únicamente y por sí misma, no se deriva legitimación para impugnar la resolución que pone fin al procedimiento sancionador, pues como se viene reiteradamente sosteniendo por la jurisprudencia el concepto de denunciante no es coincidente con el de parte interesada o titularidad de un derecho o interés legítimo en palabras del art. 19 de la LJCA”. (STS, Sala Tercera de 18 de mayo de 2001 -recurso 86/1999- que recoge sentencias anteriores de 16 de marzo de 1982 y 28 de noviembre de 1983).

- Este principio general no implica, sin embargo, que el denunciante carezca legitimación en todos los casos, pues la tendrá cuando, además de ser denunciante, sea titular de un interés legítimo. En este sentido, la STS de 24 de enero de 2000, sostiene que el denunciante puede tener legitimación activa cuando “la anulación del acto que se recurre produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro para el legitimado”. Es por ello, que en la determinación de cuando existe o no ese beneficio o perjuicio hay que acudir a cada supuesto concreto. El Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de enero de 2001, ha señalado que “[...] el dato de si la imposición de una sanción puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera, y será así, en cada caso, y en función de lo pretendido, como pueda darse la contestación adecuada a tal cuestión, no siéndolo la de que la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés”. (SSTS de 21 de noviembre de 2005, 30 de noviembre de 2005 y más recientemente STS de 22 de mayo de 2007 (rec. 6841/2003).

- Se ha reconocido la legitimación activa del denunciante cuando el interés que hace valer en la demanda se centra en que se desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de atribuciones del órgano competente para sancionar (SSTS, Sala Tercera, Sección 7ª, de 13 de octubre de 2004 (rec. 568/2001), 17 de marzo de 2005 (rec. 44/02), 5 de diciembre de 2005 (rec. 131/2002), 26 de diciembre de 2005, 19 de octubre de 2006 (rec. 199/2003) y 12 de febrero de 2007 (rec. 146/2003), entre otras). Por ello, se ha admitido legitimación para impugnar el archivo de un procedimiento sancionador cuando lo que se pretende en el proceso no es la imposición de una sanción sino que el órgano administrativo desarrolle una actividad de investigación y comprobación suficiente a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de las atribuciones que dicho órgano tiene encomendadas (por todas STS, Sala Tercera, Sección Séptima, de 12 de febrero de 2007 (rec. 146/2003).

- Sin embargo, se ha negado legitimación para solicitar la imposición de una sanción o agravación de la ya impuesta. La jurisprudencia se asienta en la idea de que la imposición o no de una sanción, y con mayor motivo cuando lo que se pretende es cuestionar la gravedad de la sanción impuesta, no produce, como regla general, efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera (SSTS de 25 de marzo de 2003 y las que en ella se citan de 12 de diciembre de 2012, 19 de diciembre de 2017 y STS nº 1033/2018, de 18 de junio (rec. 178/2017). Partiendo de esta consideración, se afirma que “el interés determinante de la legitimación de un denunciante no comprende, [...] que esa actuación investigadora termine necesariamente con un acto sancionador” (STS, Sala Tercera, Sección Séptima, de 14 de diciembre de 2005 (rec. 101/2004) (EDJ 2005/289172) y STS de 13 de octubre de 2004 (rec. 568/01). Esta jurisprudencia ha llevado a esta Sala a denegar la legitimación en numerosos supuestos de actores que reclamaban alguna sanción ante el Consejo General del Poder Judicial, en materia de disciplina de entidades bancarias

(STS de 24 de enero de 2.007 rec. 1.408/2.004) o en materia de contabilidad (STS de 11 de abril de 2.006 -RC 3.543/2.003 -), entre otras.

Así, la jurisprudencia ha descartado que puedan considerarse como beneficios o ventajas la mera alegación de que "la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés" (STS de 23 de mayo de 2003 y 3 de noviembre de 2005). La STS de 26 de noviembre de 2002 ha afirmado que "el denunciante ni es titular de un derecho subjetivo a obtener una sanción contra los denunciados, ni puede reconocérselo un interés legítimo a que prospere su denuncia, derecho e interés que son los presupuestos que configuran la legitimación, a tenor del artículo 24,1 de la Constitución y del art. 31 de la Ley 30/92 sin que valgan como sostenedores de ese interés los argumentos referidos a que se corrijan las irregularidades, o a que en el futuro no se produzcan, o a la satisfacción moral que comportaría la sanción, o la averiguación de los hechos, para el denunciante [...]". Jurisprudencia que ha permanecido constante en las STS de 12 de diciembre de 2012, de 19 de diciembre de 2017 y de 14 de junio de 2018 (rec. 474/2017) entre otras muchas, afirmándose que no se ostenta legitimación para la imposición o no de una sanción por entender que "no produce efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera".

- Ello no impide apreciar la existencia de un interés legítimo en algunos casos. Así, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 11 de abril de 2006 (rec. 2543/2003) señalaba que "[...] Así, si bien no existe legitimación para pretender en abstracto la imposición de una sanción y, por tanto, para incoar un expediente sancionador, no puede excluirse que en determinados asuntos el solicitante pueda resultar beneficiado en sus derechos o intereses como consecuencia de la apertura de un expediente sancionador (reconocimiento de daños, derecho a indemnizaciones), lo que le otorgaría legitimación para solicitar una determinada actuación inspectora o sancionadora (en este sentido, sentencia de 14 de diciembre de 2005, recurso directo 101/2004)" y la STS 21 de septiembre de 2015 (rec. 4179/2012) lo ha admitido cuando el interés en que se imponga una sanción pudiese tener incidencia directa en su esfera patrimonial. También se ha reconocido cuando le reporte ventajas que no necesariamente ha de vincularse con la posibilidad de obtener una reparación por los daños y perjuicios causados por la conducta denunciada, sino que puede traducirse en la adopción de diversas medidas correctoras en defensa de la competencia, como las destinadas a acordar el cese de la conducta infractora que le perjudica (STS de 19 de octubre de 2015 (rec. 1041/2013) (EDJ 2015/187124) o la obtención de beneficios competitivos (STS de 18 de junio de 2014 (rec. 2096/2013) (EDJ 2014/99637), 17 de julio de 2014 (rec. 3471/2013) (EDJ 2014/115847).

- Finalmente, se ha negado esa legitimación cuando se invoca un mero interés moral afirmándose que "sin que valgan como sostenedores de ese interés los argumentos referidos a que se corrijan las irregularidades, o a que en el futuro no se produzcan, o a la satisfacción moral que comportaría la sanción, o la averiguación de

los hechos, para el denunciante, [...]” (STS, de 26 de noviembre de 2002y de 22 de mayo de 2007 (rec. nº 6841/2003)».

Asimismo, y más particularmente, expresión palmaria de la doctrina contenida en la jurisprudencia expuesta y de clara traslación a la cuestión que nos ocupa, resulta ser la reciente STS de 31 de enero de 2022,

«TERCERO: (...) Examen de la legitimación procesal

Según el Abogado del Estado debe rechazarse la legitimación del recurrente para la interposición del presente recurso, toda vez que existe una reiterada y constante doctrina judicial que niega legitimación al denunciante para pretender algo diferente del hecho de que se lleve a cabo una comprobación e investigación de los hechos expuestos en sus quejas, sin que su interés comprenda el que el procedimiento sancionador concluya con la imposición de una sanción al denunciado.

Exponente de dicha doctrina lo constituye la sentencia de 20 de diciembre de 2017 (rec. de casación 5026/2016), al señalar (FJ 5º): <<Expuesto así el objeto del pleito, debemos declarar inadmisibile el presente recurso contencioso administrativo, acogiendo la causa de inadmisión alegada por el Sr. Abogado del Estado, de falta de legitimación activa del actor-denunciante, al solicitar en su demanda que se anule el acto recurrido, (que archivó la queja), “declarando incoar expediente disciplinario...”, cosa que, según la reiterada jurisprudencia de esta Sala, no puede solicitar un denunciante.

En efecto, es necesario poner de manifiesto la reiterada y consolidada jurisprudencia [sentencias de 3 de julio y 12 de junio de 2013 (RJ 2013, 5617) (recursos nº 422/2012 y 818/2011, respectivamente) con doctrina que se reitera en las más recientes de 1 de abril de 2014 (RJ 2014, 2156) y 2 de diciembre de 2014 (RJ 2014, 6244) (recursos 648/2012 y 219/2014)] delimitando el alcance de la legitimación de los denunciantes para impugnar judicialmente las decisiones de archivo de sus quejas sobre disfunciones en la actuación de Juzgados y Tribunales, manteniendo al respecto que el denunciante está legitimado para exigir en vía judicial que los acuerdos de archivo de quejas adoptados por el CGPJ estén razonablemente motivados y vayan precedidos de una suficiente comprobación e investigación de los hechos expuestos en las quejas, y, por el contrario, negando legitimación para reclamar que la actividad investigadora iniciada por el CGPJ a resultas de sus denuncias necesariamente finalice en la incoación de un procedimiento disciplinario, ni en la imposición de una sanción, por considerar que la imposición o no de una sanción al Juez o Magistrado denunciado no produce efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o alguno de esa esfera (por todas, sentencias de 4 de diciembre de 2013 (RJ 2014, 166) , recurso nº 297/2013 , 12 de octubre de 2012)>>.

CUARTO:

En definitiva y en relación con dicha cuestión, ha de concluirse recordando el criterio de esta Sala que, por lo que hace a la legitimación del denunciante para intervenir en los procesos contencioso administrativos seguidos contra las decisiones del Consejo General del Poder Judicial, que ordenan el archivo de las quejas en las que se instaba una actuación

disciplinaria, como también el de los procedimientos disciplinarios iniciados, ha hecho la diferenciación que se explica a continuación. Ha reconocido esa legitimación cuando lo pretendido no es la imposición de una sanción al Magistrado denunciado sino, únicamente y al margen del resultado a que se llegue, que el Consejo desarrolle una actividad de investigación y comprobación en el marco de las atribuciones que legalmente le corresponden.

Y ha negado dicha legitimación cuando la pretensión ejercitada, como ocurre en el presente caso, es solamente la imposición de una concreta sanción al Juez o Magistrado cuya actuación haya sido objeto de denuncia.

Debe también ser subrayado que el núcleo de la jurisprudencia, que ha declarado esa falta de legitimación, parte del dato de que la imposición o no de una sanción al juez denunciado no produce efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera (jurisprudencia expresada, entre otras, en la sentencia de 25 de marzo de 2003 y las que en ella se citan, y en las posteriores de 12 de diciembre de 2012 y 19 de diciembre de 2017)».

Así, la existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo del sujeto, a cuya satisfacción sirva el proceso, lo que de partida sitúa el análisis en la búsqueda de ese interés, cuya alegación y prueba, cuando es cuestionado, es carga que incumbe a la parte que se lo arroga, en este caso al recurrente-denunciante.

El referente de ese interés no puede ser un determinado acto de un determinado procedimiento administrativo, que sólo tiene, en su caso, una relación instrumental con la satisfacción de dicho interés, sino que éste debe tener una entidad sustantiva, y no meramente formal, y que, en principio, debe ser el mismo el que esté en la base del procedimiento administrativo y, en su caso, del proceso contencioso-administrativo de impugnación de las resoluciones dictadas en aquél.

La clave para la determinación de si existe o no un interés legítimo en el proceso de impugnación de una resolución del Comité de Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo, dictada en expediente abierto en virtud de denuncia de un particular por una hipotética responsabilidad de la persona que ostenta la presidencia de la Comisión Gestora de la RFESS, debe situarse en el dato de si la imposición de una sanción al infractor puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera.

Será así en cada caso, y en función de lo pretendido, como pueda darse la contestación adecuada, no siéndolo la de que la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés, lo que constituiría una petición de principio.

Pues bien, aplicando lo anterior, en el presente caso el único interés de la pretensión ejercitada es que se realice la investigación suficiente para decidir sobre la incoación del expediente disciplinario contra el denunciado.

Esto sentado, procede realizar las siguientes consideraciones acerca de la existencia o no de interés legítimo en las pretensiones del recurrente: la falta de competencia del Comité Nacional de Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo y la vulneración del procedimiento legalmente establecido.

Entonces, limitándose la legitimación del denunciante al interés en que se desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de atribuciones del órgano competente para sancionar, procede realizar las siguientes consideraciones.

A juicio de este Tribunal, dicha actividad de investigación y comprobación se ha desarrollado suficientemente. Por tanto en el presente caso, con la apertura de un expediente de actuaciones reservadas ya se ha dado satisfacción a la pretensión del recurrente, sin que misma puede extenderse, como es el caso, a la decisión misma sobre la incoación o no de expediente disciplinario, o como también es el caso, al contenido del acuerdo de incoación en caso de dictarse.

Por las razones expuestas, no cabe apreciar la existencia de interés legítimo en la pretensión punitiva sostenida por el recurrente, pues ya se ha desarrollado una actividad de investigación y comprobación bastante a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de atribuciones del órgano competente para sancionar, para descartarla.

En su consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas – “*Serán causas de inadmisión las siguientes: (...) b) Carecer de legitimación el recurrente*”, se debe proceder a la inadmisión de la segunda de las pretensiones ejercitadas por el recurrente.

En su virtud, este Tribunal Administrativo del Deporte

ACUERDA

INADMITIR el recurso presentado por D. XXX contra la Resolución de 5 de noviembre de 2024 del Comité Nacional de Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo por falta de competencia en sus pretensiones tercera y cuarta y por falta de legitimación en su segunda pretensión.

La presente resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid, en el plazo de dos meses desde su notificación.

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO