

Comentarios críticos sobre la gobernanza en el Proyecto de Ley del Deporte



José Luis Pérez Triviño

La nueva ampliación del plazo de enmiendas a la nueva Ley del Deporte, que vencía este miércoles 9 de marzo de 2022, hasta el próximo día 16 es una ocasión para exponer con urgencia algunos de los problemas que plantea la regulación de la gobernanza. Resulta sorprendente y criticable el tratamiento que el Proyecto de Ley del deporte (PLD) ofrece de la noción, principios y mecanismos del buen gobierno del deporte. En este sentido, me detendré en el señalamiento de tres carencias exógenas del PLD: la ausencia de a) una definición (y de los principios) de buen gobierno y, b) de algunos de los mecanismos ideados para su logro. A continuación, dedicaré un apartado al examen de la regulación del buen gobierno en el PLD realizando comentarios críticos endógenos.

1. La carencia de definición (y de los principios) de buen gobierno en el PDL

La omisión en el PLD de la definición de buen gobierno lastra la sistematicidad del abordaje de esta materia conduciendo a una falta de estructuración y una carencia de concreción más que notable. A esta objeción podría responderse que la definición de buen gobierno dista de ser pacífica. No obstante, el legislador podría haber adoptado una caracterización estándar. Así, el buen gobierno puede entenderse como el conjunto de responsabilidades y medidas de cualquiera naturaleza (organizativas, económicas, éticas, sociales etc.) que una entidad deportiva asume, tanto frente a sus afiliados como frente a la sociedad, en general, al objeto de imponer un conjunto de medidas o comportamientos éticos que regulen y fiscalicen la gestión que desarrollan. Tales medidas estarían inspiradas por varios principios, los cuales también difieren según los autores y las teorías que los diseñan, pero ello no impide que pueda señalarse un mínimo común denominador que se traduciría en: a) integridad, b) participación democrática, c) transparencia, d) rendición de cuentas y e) sostenibilidad y responsabilidad social corporativa. La aplicación de estos principios ha supuesto introducir nuevas reglas y mecanismos en las organizaciones deportivas que han afectado a la transmisión de información, la participación democrática en las asambleas generales, la sostenibilidad, la separación de poderes, la limitación de mandatos, etc. Excepto en la previsión de ciertas medidas de transparencia y de control económico y, en otros apartados de la ley, acerca de la participación de deportistas en los órganos federativos, el tratamiento sobre las exigencias de integridad, rendición de cuentas y sostenibilidad es claramente mejorable.

Pero el PDL no solo carece de una caracterización del buen gobierno sino que -como ya ocurría con el APL (2019)- además se produce una escisión de dudosa validez entre gobernanza, transparencia y control económico y no es casual que la primera de las secciones de este capítulo esté dedicada al control económico por delante de la que debiera ser la principal preocupación del legislador que es el buen gobierno, más allá de que en el artículo que se dedica a esta materia sea un conjunto deslavazado de cuestiones. En pura aplicación de la técnica legislativa pareciera oportuno caracterizar qué es el buen gobierno y cuáles son los principios en los que se asienta y a continuación explicitar las reglas más concretas. Por otro lado, el legislador tampoco se molesta en exponer los motivos de la necesidad y finalidad del buen gobierno, cosa que sí hace cuando aborda la transparencia y el control económico con el objetivo, respectivamente, de favorecer un mayor conocimiento e interés por parte del ciudadano y de actores externos así como garantizar un correcto equilibrio económico y financiero que evite situaciones de insolvencia o el uso indebido de dinero público.

2. La carencia de mecanismos de buen gobierno

Junto a la ausencia de los principios del buen gobierno, también hay una omisión de los mecanismos que tienden a garantizar la eficacia de aquél y que, en mi opinión, deberían haberse introducido. Su ausencia no puede dejar de lamentarse en el PDL. Aquí se señalan algunas de ellas.

- La no inclusión de la limitación de mandatos
- La falta de previsión de la figura del Defensor del deportista
- La falta de previsión de los canales de denuncia
- La falta de previsión de los Pactos de integridad
- La falta de previsión de un Observatorio de integridad en el deporte
- La falta de previsión de la Mejora normativa y la introducción de evaluaciones ex ante y ex post.

3. La regulación del buen gobierno en el PDL (2022)

El preámbulo del PLD ofrece una imagen poco sistemática de las necesidades que la regulación del buen gobierno trata de paliar. Y como se verá a continuación, las medidas que adopta tampoco satisfacen los estándares, especialmente los diseñados por organizaciones internacionales. En todo caso, destaca entre los lineamientos generales que la gran preocupación del legislador es el control económico de las federaciones, aspecto regulado en el art. 54, en segundo lugar, la transparencia (artículo 57) y, en tercer lugar, algunas medidas dispersamente mencionadas que caen bajo el cajón de sastre de la gobernanza (artículo 55) y los códigos de buen gobierno (artículo 56).

En cualquier caso, mis comentarios críticos sobre los artículos son los siguientes:

2.1 Artículo 54: el control económico

El legislador no oculta que la preocupación principal que despierta el buen gobierno es la de garantizar que las federaciones y ligas lleven a cabo una gestión económica sostenible, o dicho en otras palabras, evitar una gestión ineficiente y/o corrupta que acabe con la quiebra de la entidad o de su reputación. Los ejemplos de situaciones de este tipo no han faltado en las últimas décadas.

El apartado tercero establece una obligación de entidad no menor: tanto la comisión de control económico como sus miembros a nivel individual deberán poner en conocimiento del Consejo Superior de Deportes la existencia de irregularidades de carácter económico, falta de atención a los requerimientos, insuficiencia de información o cualquier otra circunstancia que dificulte la buena gestión económica de la federación o liga correspondiente. Aunque sea de forma tangencial, se menciona aquí un posible canal de alertas restringido para los miembros de aquella comisión de control económico y para los supuestos mencionados explícitamente. Es, obviamente, una regulación sin ningún ánimo de sistematicidad y exhaustividad que deja el desarrollo de este mecanismo de lucha contra la corrupción en niveles mínimos, por no decir nulos.

2.2 Artículo 55: las normas de gobernanza

El primer artículo de la sección segunda aborda ciertos deberes de los miembros de las juntas directivas (y, en su caso, de las comisiones delegadas) de las federaciones deportivas y de las ligas profesionales. Es reseñable que solo se prediquen deberes de los órganos federativos mencionados y no se extiendan las exigencias del buen gobierno a todos los órganos que componen una entidad deportiva, a modo de ejemplo, a cualquiera de los órganos y comités que integran una federación (comités de auditoría, de ética, compliance, técnicos, etc).

El apartado 2 del mismo artículo establece un deber obvio de la secretaría de la junta directiva: velar “por la legalidad formal y material de las actuaciones de la misma y comprobar la regularidad estatutaria y el cumplimiento de las disposiciones emanadas de los órganos reguladores, así como cuidar la observancia de los principios o criterios de buen gobierno”. Dada la vaguedad con la que esta ley caracteriza a los principios del buen gobierno, esta obligación del Secretario queda en agua de borrajas. Solo quedará vinculado de forma clara y determinada en aquellos aspectos de la gobernanza que se expresen en reglas concretas.

En el tercer apartado se exige que “en la memoria económica que han de presentar las federaciones ... se dará información de todas las remuneraciones dinerarias o aportaciones en especie satisfechas a los miembros de la junta directiva”. Información útil y necesaria pero que debería también trasladarse para su conocimiento a los *stakeholders* y a la sociedad a través de la página web de la respectiva federación. Como también se puede decir lo mismo de lo señalado en el apartado 4º respecto de los directivos y altos cargos y su obligación de suministrar información relativa a las relaciones de índole contractual, comercial o familiar que mantengan con proveedores o entidades que tengan vínculos comerciales o profesionales con la federación o la liga de la que forman parte. Se echa aquí en falta haber previsto un canal de denuncias que, sin duda, ayudaría a detectar la existencia de estas relaciones que tanto afectan a la integridad de federaciones y ligas.

Este artículo finaliza estableciendo una tarea vigilante del CSD: “requerirá información periódica sobre el volumen de transacciones económicas que la federación o la liga mantengan con sus miembros o terceras personas vinculados a ellos. Asimismo, se requerirá información periódica sobre los cargos directivos que las personas responsables de federaciones y ligas desempeñan, en su actividad privada, en otras sociedades o empresas”. Este párrafo es importante para detectar supuestos en los que pueden caer “las personas responsables” de las federaciones y ligas, pero no contempla la situación de los miembros de comités los diversos federativos y que, simultáneamente, regentan o trabajan para empresas o bufetes de abogados que pueden recibir encargos jurídicos federativos. Es palpable que no se prevea qué situaciones serán casos claros de conflicto de interés y cuál será la reacción jurídica que podrá adoptar el CSD en tales casos. A nivel interno, esto podrá ser objeto de regulación por parte del código ético, pero no hay obligación legal de que lo sea. Por otro lado, si, como es el caso, no hay una política clara que fomente la alerta de estos conflictos y la protección del denunciante, ¿quién en la federación se atreverá a denunciarlo?

2.3 Artículo 56: los códigos de buen gobierno

Este artículo establece que las federaciones y ligas profesionales adoptarán un Código de Buen Gobierno. Más allá del carácter insuficiente que tienen estos códigos para desterrar prácticas ilegales y generar un contexto ético en las organizaciones deportivas, es de destacar el débil diseño que la ley prevé para estos documentos. En efecto, a lo largo de los diversos apartados del artículo 56 no se explicita el contenido mínimo ni el régimen sancionatorio en caso de incumplimiento, como tampoco el núcleo ético del que deben nutrirse este tipo de códigos, en especial, su traslación a las prácticas y cultura organizacional que desarrollan los miembros de una entidad deportiva.

El apartado cuarto aborda un aspecto central del buen gobierno como es su control que corresponderá “a terceros independientes o a un órgano interno formado por personas sin vinculación alguna de carácter económico o profesional con la entidad deportiva, que podrán ser miembros de la Asamblea General”. Sin duda, esa externalización y seguimiento por personas independientes ayudará a tener una idea razonable del grado de seguimiento y cumplimiento real de dichos códigos.

Ahora bien, ¿qué se entiende por independiente? Tal y como está redactado el precepto nada no impide que la labor que ejercen aquellos pueda ser objeto de interferencia por los órganos federativos, ya que si fueron nombrados por el presidente u otro órgano, también podrían ser cesados. En cambio, sería una mayor garantía de independencia que esto no pudiera ser así o que las causas de cese estuvieran objetivadas y previamente delimitadas.

Por otro lado, el que se acepte que en el órgano de control interno puedan formar parte miembros de la Asamblea General o por derivación de la expresión “entidad deportiva”, miembros de federaciones territoriales o de clubes o ex-integrantes de la propia federación puede dar lugar a que ese órgano de control carezca de *facto* de la deseada independencia para realizar la tarea de seguimiento.

Más allá de estas consideraciones, otro factor que puede incidir en una cierta carencia de operatividad de estos controles radica en la falta de especificación de los ítems que deberán controlarse. Dada la indefinición de los contenidos del código y, en todo caso, la falta de determinación de los objetivos y en qué grado de logro, la idea del *cumplimiento* puede quedar reducida a su mínima expresión. Otro problema que se puede suscitar con la exigencia de este artículo es común a los requerimientos del buen gobierno: no todas las federaciones tienen el tamaño o los recursos para sufragar nuevos órganos con los correspondientes gastos que ello genera.

En el apartado 6º se establece que cuando la persona titular de la presidencia o cualquier miembro de la junta directiva de una federación o liga profesional sean condenados por sentencia firme, deberán abandonar el cargo de forma inmediata, notificando tal circunstancia al Consejo Superior de Deportes. ¿Se ha de interpretar que tal sentencia debe ser de carácter penal o también de otro orden jurídico (civil, mercantil, administrativo)? Tampoco se señala si tal sentencia se predica de cualquier delito con independencia de su grado o de si aquel guarda o no relación con las actividades de gestión de una federación o liga profesional. Tampoco se dice nada de si hay una condena, no en el desarrollo del cargo, sino previa al acceso, lo cual parece un poco contradictorio, salvo que se entienda que con el cumplimiento de la condena ya se ha producido el resarcimiento y resocialización que permite volver a ejercer un cargo directivo. Cosa que, por cierto, no se presupone en la Ley del Deporte de Andalucía donde se dispone (art. 64.3 k) que será requisito necesario para ostentar la Presidencia o ser miembro de la Junta Directiva de la Federación “acreditar no haber incurrido en delitos contra la Hacienda Pública ni la Seguridad Social, ni tampoco haber incurrido en faltas graves contra la Administración Pública”. Así pues podría darse el caso de que un dirigente federativo, por causa de ser condenado por un delito, no pudiera ser cargo de una federación territorial, pero sí de una federación de nivel estatal.

2.4 Artículo 57: Transparencia

La singularización del papel de la transparencia dedicándole un artículo propio es síntoma de la relevancia que le otorga el legislador. El de transparencia es, en efecto, el único principio de los que consta el buen gobierno al que el legislador presta un tratamiento específico y mínimamente desarrollado.

Tal y como se señala en dicho artículo, lo allí establecido lo es con independencia de la regulación contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTBG).

El primer apartado del art. 57 no añade nada sustancial a lo prescrito en la LTBG, aunque establece algunos requisitos adicionales. Sin embargo, siguen sin solucionarse algunos de las objeciones que se realizaron en su momento a las obligaciones de transparencia derivadas de la ley de 2013, y es que no queda claro el grado de exigencia de dichas obligaciones y cuál será la sanción aplicable a su infracción. Y más cuando se trate de federaciones pequeñas que no cuenten con los recursos económicos y humanos para desarrollar al completo ese exigente elenco de obligaciones. Una atención a la distinta dimensión de las federaciones modulando algunas de sus obligaciones en función de su tamaño y recursos haría probablemente más realista el cumplimiento de los deberes.

Por otro lado, no queda claro a qué se refiere el apartado 1.b) con la expresión “Publicación de la estructura organizativa” y “de las funciones directivas”. Se podría interpretar que únicamente se refiere a los órganos pero sería deseable ampliar su sentido para incluir a responsables de áreas como por ejemplo, la de gestión económica o de asesoría jurídica. Esto permitiría conocer las posibles corruptelas en la contratación del personal técnico por designación o influencia de los directivos o de aquellos miembros de la organización que “de facto” la gobiernen.

A esto debe añadirse la ausencia de publicación las retribuciones anuales (en metálico, en especie. o las derivadas de los posibles bonus) de los altos cargos y máximos responsables de la entidad deportiva. También sería deseable la publicación de las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono del cargo y haber incluido conceptos como las indemnizaciones por razón del servicio o dietas por asistencias, o cualquier otro derecho o beneficio generado como también haber extendido dicha obligación a otros cargos de libre designación o confianza, el personal eventual o el personal directivo.

Por último, este apartado dedicado a la transparencia incluye un énfasis no baladí en que la publicación de la información prevista en los anteriores apartados se realizará de una manera segura y comprensible, en condiciones que permitan su localización y búsqueda con facilidad y en todo caso, en compartimentos temáticos suficientemente claros y precisos. Pero, ¿y si no es así? No hay previsión al respecto, siendo este un aspecto esencial de la transparencia.

En definitiva, aunque hay una mejora incuestionable en el abordaje de la gobernanza si se compara con las normas previas, ciertamente es insuficiente dado el nivel de desarrollo sugerido por los estudios teóricos e, incluso por lo que se ha implementado por otras organizaciones deportivas.

Marzo de 2022.

José Luis Pérez Triviño

Profesor acreditado catedrático de Filosofía del Derecho (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona)

© **José Luis Pérez Triviño (Autor)**

© **IUSPORT (Editor). 1997-2022.**

www.iusport.com