

# Las circulares federativas: la manera más fácil de obviar el control de sus órganos colegiados

Por María José López González

## Resumen

El texto del artículo pretende evidenciar la falta de rigor en el procedimiento de normativizar de las federaciones deportivas, haciendo uso de las denominadas *circulares*, cuando afectan a derechos y hechos consustanciales de clubes, deportistas, técnicos, árbitro, entre otros. Obviando, por un lado, someterse al trámite de la sanción del Consejo Superior de Deportes (CSD); y por otro, esquivando trasladar esa generación normativa, que son de su competencia, a los órganos colegiados de las federaciones deportivas en nuestro país.

## Índice

- 1.- Normativa de automatismo *refractario*
- 2.- Las federaciones como cuerpo activo normativizado
- 3.- El ejercicio de la democracia en la tutela de derechos y de la buena gobernanza
- 4.- La excepcionalidad sobre la que no se permite *la circular*
- 5.- El *desmarque* normativo
- 6.- Transparencia para dar democracia institucional
- 7.- Conclusiones

### **1.- Normativa de automatismo *refractario***

El mundo del deporte tiene una base normativizada que acumula todo tipo de reglas, bajo un propio ordenamiento jurídico, que divide su quehacer legislativo entre estatutos,

reglamentos, normas disciplinarias y de competición, directrices, circulares, entre otras. Y todo ello en un pretendido recorrido, perfectamente tasado, donde no cabe lugar a la interpretación, más allá de su campo normativo.

Ocurre que el deporte es la actividad con más afluencia del hecho humano. Compiten deportistas, dirigen mandatarios y reclaman sus derechos; una vez más, deportistas. Y todo ello, con origen en un escenario internacional, del que provienen las normas que traen consecuencia del movimiento olímpico.

Un movimiento olímpico que genera su ser compilatorio en el ámbito del derecho internacional privado, o las normas de consenso entre escenarios particulares. Pues bien, todo ello, ha ido generando un acervo jurídico. Que todos consideramos que tiene que hacer frente a una necesaria publicitación por seguridad jurídica, así como por transparencia.

## **2.- Las federaciones como cuerpo activo normativizado**

Las Federaciones Deportivas Españolas, están reguladas por dos normas claramente diferencias, en su esencia, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas.

La Ley del Deporte, en su artículo 30. 1 y 2, define su naturaleza jurídica, no exenta de controversia tanto doctrinal, como jurisprudencial, y dice así:

*1. Las Federaciones Deportivas Españolas son entidades privadas, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito de actuación se extiende al conjunto del territorio del Estado, en el desarrollo de las competencias que le son propias, integradas por Federaciones Deportivas de ámbito autonómico, clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros.*

*2. Las Federaciones Deportivas Españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública.*

Al unísono que el artículo 1.4 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas.

*Las Federaciones deportivas españolas son entidades de utilidad pública, lo que conlleva el reconocimiento de los beneficios que el ordenamiento jurídico otorga con carácter general a tales Entidades, y más específicamente a los reconocidos a las mismas en la Ley del Deporte.*

Lo que las sitúa en un escenario en el que constituyen el eje principal de la organización y regulación del deporte oficial en nuestro país; al mismo tiempo, que son instrumentos de vertiente ejecutante según lo establecido en el artículo 43. 3 de la Constitución Española – promoción del deporte- al ser investidas del concepto de delegación pública que la propia Ley del Deporte les consagra.

Lo que significa que estas federaciones deportivas actúan bajo un ejercicio de interés y de intervención política y pública, en relación a las funciones públicas delegadas que ejercen (*artículo 30.2 de la Ley 10/1990*), en hechos tan concretos, como la representación de España en el plano internacional (artículo 33.2); además de todo lo que tiene que ver con la relevancia del deporte y su organización dentro de la vida de los ciudadanos en nuestro país (artículo 43 de la Constitución y preámbulo de la Ley 10/1990). Hecho que le otorga ese papel protagonista; al mismo tiempo que de necesaria coordinación con el Consejo Superior de Deportes (artículo 33 de la Ley 10/1990), por cuanto que es el órgano de Gobierno central que tiene las competencias en el deporte practicado a nivel estatal, o de ámbito internacional.

Lo que les significa ese sometimiento en determinadas decisiones de carácter organizativo- normativo a la supervisión directa del Consejo Superior de Deportes. Y no siendo esto un tema baladí, al tratarse de un imperativo legal (artículo 8 de la Ley del Deporte).

### **3.- El ejercicio de la democracia en la tutela de derechos y de la buena gobernanza**

Si partimos del hecho y la base de lo establecido en el artículo 31.1 de la Ley del Deporte:

*Las Federaciones deportivas españolas regularán su estructura interna y funcionamiento a través de sus Estatutos, de acuerdo con principios democráticos y representativos.*

Y tenemos en cuenta lo que señala el artículo 8 a) de la referida Ley:

***Son competencias del Consejo Superior de Deportes las siguientes: a) Autorizar y revocar de forma motivada la constitución y aprobar los estatutos y reglamentos de las Federaciones deportivas españolas.***

No podemos dejar de valorar que ese campo normativo que proviene de estatutos y reglamentos sea transferido a esa fórmula ejecutiva y discutida que constituyen las denominadas *circulares*, cuya primera consecuencia, lo constituye el hecho de que su contenido queda fuera del control del Consejo Superior de Deportes (CSD), contribuyendo su fecundación a la lesión de rangos normativos precedentes. Además de obviar el control de los órganos colegiados, permaneciendo opaca su decisión y entrada en vigor, a la inmensa colectividad, que les afecta, al resultar difícil sus referencias, como cuerpo normativo, en las webs de las federaciones. Muchas de las cuales no las tienen compiladas, y en otros casos, se necesita algún tipo de clave para acceder a ella. Resultando no adecuado a lo que se predica de las federaciones de su necesaria transparencia, por cuanto las federaciones actúan en el ámbito de la generalidad del deporte, respecto a una pluralidad de actores, en relación a su marco normativo, teniendo el ejercicio de delegación pública que llevan a cabo.

La casuística nos ha hecho enfrentarnos a múltiples circulares, que regulan temas de salud, derechos de participación en competiciones, derechos individuales al contraponer licencia y relaciones laborales, decisiones económicas y organizativas, derechos audiovisuales, menores, etc. En algunos casos, además, incidiendo en el derecho público.

De hecho, la propia Ley de Deporte, lo pone de manifiesto, con la obligación y relevancia de los dos instrumentos regulatorios por excelencias de las federaciones, al indicar que han de ser sancionados por el CSD, y la consiguiente publicación en el BOE.

### **Artículo 31.7**

***Los Estatutos de las Federaciones deportivas españolas y sus modificaciones, una vez aprobados por la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes se publicarán***

*en el «Boletín Oficial del Estado», y se inscribirán en el Registro de Asociaciones Deportivas correspondiente.*

Especificando en ese mismo artículo, en puntos anteriores, el sentido de la manifestación democrática que deben tener esos estatutos, teniendo en cuenta que en todo esto subyace el icónico principio de la representatividad y el juego de las mayorías en la toma de decisiones, cuando afectan al ordenamiento y estructura de las federaciones. Trámite este al que no se supeditan *las circulares*, frustrando la cultura democrática de la participación de los afectados en la elaboración de normas, que les impelan directamente. Residenciando la decisión de las mismas en comités técnicos, en el mejor de los casos, que ejercen labores puramente encuadrables en el marco del ejecutivo de las federaciones.

Ahondando en ese mismo artículo, 31.1 – respecto a órganos de gobierno y de representación- señala significativamente a la Asamblea y a la Presidencia, pero no les asigna más allá de su existencia valor competencial alguno, al hecho de legislar con referencia a la Presidencia; al señalar oportunamente de gobierno y de representación, lo que nos induce a quedar claro quién ejerce la labor de la representación, en el sentido de dar carta de naturaleza a unas competencias emanadas del máximo órgano que no deben ser sustraídas por el ejecutivo, en la persona del órgano de Gobierno, singularmente, por lo presidencialistas que son de las federaciones.

No define ahí, ni mucho menos, las competencias, pero resulta una obviedad, que ni sus materias, ni sus contenidos sirven para establecer paralelismo, si no confrontación entre lo que regula uno u otro órgano federativo, consciente que el principio de democratización del que vienen reguladas estas organizaciones debe cubrir cualquier atisbo de arbitrariedad normativa, con el ánimo de excluir controles y de evitar la sanción del CSD.

#### **4.- La excepcionalidad sobre la que no se permite *la circular***

La Ley del Deporte, da fuerza de órgano colegiado a órganos unipersonales, caso de la presidencia federativa, pero esto no significa que la presidencia *per se* pueda constituirse en órgano legislativo; o incluso esas comisiones delegadas, de elección

unidireccional de la misma, esto es, a dedo elegidas sus miembros, sin capacidad de crítica, más allá de la *Espada de Damocles* si no se atienden a sus exigencias. Hay que reconocer que las federaciones tienen un régimen presidencialista muy marcado, pues muchas de las instancias de los distintos comités que dirigen y normatizan son de elección directa de los presidentes/as. La propia Ley del Deporte en su artículo 31 no deja lugar a dudas, y expresamente señala en su punto 2:

***Son órganos de gobierno y representación de las Federaciones deportivas españolas, con carácter necesario, la Asamblea General y el Presidente.***

Lo que no significa, ni mucho menos, una presuposición a dar rango de normativas a estas dos instancias. De hecho, señala con concreción órganos de gobierno y de representación, sin especificar nada más. Pero lo que se entiende que ambas instancias, la colegiada y la unipersonal tienen esferas de incidencia diferenciada; y desde luego, la vertiente de la democratización en una estructura federativa no puede por menos que emanar en el máximo órgano de representación colegiada, que lo constituye su Asamblea General.

Lo que sí parece que queda perfectamente acreditado es el hecho como se señala en el artículo 32.4 de la Ley del Deporte que queda ubicado en un marco normativo claramente el hecho del reparto económica porque ahí lo supedita al hecho del Reglamento:

**Reglamentariamente se determinarán los criterios para fijar el reparto económico correspondiente a la cuantía global percibida por las federaciones autonómicas por la expedición de las licencias, atendiendo principalmente a los servicios recíprocamente prestados entre la federación estatal y las autonómicas y respetando la libertad de cada federación autonómica para fijar y percibir su propia cuota autonómica diferente. El acuerdo de reparto deberá ser adoptado en la Asamblea General respectiva, debiendo contar, además, con el voto favorable de, al menos, dos tercios de los responsables de las federaciones territoriales que sean designados a estos efectos. Estas federaciones deberán representar, a su vez, al menos las dos terceras partes de las licencias de esa modalidad deportiva. En el supuesto de que no se consiguiera llegar a un acuerdo para la determinación de la cuantía económica que corresponde a cada federación autonómica y a la federación estatal, dicha determinación se**

*someterá a decisión de un órgano independiente, cuyo Presidente y demás miembros serán designados de forma equilibrada por el Consejo Superior de Deportes y por los representantes de todas las Comunidades Autónomas.*

Y también en el hecho de las subvenciones:

*Artículo 33. 1. Las Federaciones deportivas españolas, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, ejercerán las siguientes funciones: f) Ejercer la potestad disciplinaria en los términos establecidos en la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo. g) Ejercer el control de las subvenciones que asignen a las Asociaciones y Entidades deportivas en la forma que reglamentariamente se determine.*

Lo que te demuestra que sí existen competencias tasadas desde el punto de vista de la normativa sobre la que no conviene desviarse porque la Ley del Deporte de 1990, lo queda manifiestamente claro.

## **5.- El desmarque normativo**

Lo que preocupa de todo esto es el hecho de la ratificación, esto es, el control que legalmente debe ejercer el CSD, en lo preceptuado en la Ley del Deporte, y que está circunscrito a reglamentos y estatutos.

### ***Artículo 31.6:***

*Los Estatutos, la composición, funciones y duración del mandato de los órganos de gobierno y representación, así como la organización complementaria de las federaciones deportivas españolas, se acomodarán a los criterios establecidos en las disposiciones de desarrollo de la presente Ley.*

La otra cuestión tiene que ver con ese concepto de falta de objeto de actuación dentro del órgano colegiado, la imperatividad que expone la estructura presidencialista, y la nula transparencia en el conocimiento a los afectados.

Preocupa el hecho de que *las circulares* – que proliferan en todas las federaciones en una sucesión normativa a lo largo de la temporada, y casi siempre, iniciada la

competición; lo que supone regulaciones sobrevenidas, quebrando el concepto de la seguridad jurídica, normaticen, en una especie de consolidación normativa, con la impunidad que les da ser ajenas, en su contenido, a la sanción del Consejo Superior de Deportes. Así como al control de los órganos colegiados, revestidos de decisiones ejecutivas administrativas, y sustraídas al conocimiento de los propios afectados, con una gran ausencia de transparencia ante la poca claridad en la sistematización de las webs.

Y, por otro lado, ante la llamada general de atender el cuerpo normativo para estatutos y reglamentos; y entender que no hay otra manera de legislar, en el bien común de todos, que no sean las dos *alma mater* de compilación jurídica. Emanantes de los órganos colegiados correspondientes – estatutos y reglamento- y, lo que es peor de nula transparencia cuando afecta a una pluralidad de actores dentro del ámbito de actuación federativa. Lo que significa que la opinión, el concurso o la decisión de determinados cambios normativos, con afectación directa a derechos de entidades y deportistas no pueden ser objeto de escamoteo, por el ejercicio deambulatorio de las denominadas circulares.

De hecho, el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas, en su artículo 12.1 y 2 reivindica el ser democrático de estas organizaciones:

- 1. *Las Federaciones deportivas españolas, de acuerdo con las disposiciones de la Ley del Deporte, y del presente Real Decreto, regularán su estructura interna y funcionamiento, ajustándose a principios democráticos y representativos.***
- 2. *Los Estatutos de las Federaciones deportivas españolas deberán regular obligatoriamente los siguientes aspectos: a) Denominación, objeto asociativo y modalidad o modalidades deportivas a cuya promoción y desarrollo atienda. b) Competencias propias y delegadas. c) Domicilio y otros locales e instalaciones. d) Estamentos integrados en ellas. e) Estructura orgánica general, con expresión concreta de los órganos de gobierno, representación, administración y control. h) Derechos y deberes básicos de sus miembros. o) Procedimiento para la aprobación y reforma de sus Estatutos y Reglamentos.***

Insistiendo en el hecho de que todas aquellas cuestiones afectan a derechos y deberes básicos. De ahí la diligencia normativa pues de lo contrario pueden limitar o quitar derechos, en relación a la participación en competiciones, en condicionar subvenciones o ayudas directas o indirectamente públicas, vinculación de la licencia a otros derechos de índole laboral, unilateralidades impuestas sobre derechos de competición, entre otras supuestos. Que rompen con los principios de nuestro ordenamiento jurídico, al tratar temas que corresponden a los órganos colegiados donde se suscita la participación más extensa en relación a la composición de esas instancias de representación (clubes, deportistas, técnicos, árbitros, etc) ,y a más a más se sitúan fuera de la sanción del Consejo Superior de Deportes.

El Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas insiste en declarar quiénes ejercen esas potestades y en su artículo 13. 1 y 2 señala:

- 1. Son órganos de gobierno y representación, necesariamente, la Asamblea General y el Presidente.**
- 2. Los Estatutos podrán prever como órganos complementarios de los de gobierno y representación la Junta Directiva, el Secretario de la Federación y el Gerente, asistiendo al Presidente. En el seno de la Asamblea General se constituirá una Comisión Delegada, de asistencia a la misma.**
- 3. Serán órganos electivos el Presidente, la Asamblea General y su Comisión Delegada. Los demás órganos serán designados y revocados libremente por el Presidente.**

Pero marcando el punto de inflexión en relación a quien es el órgano superior, y al que compete legislar en lo fundamental, y en lo que ya el artículo 15.1,3 y también el 16 del El Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre señalan como elementos que afectan a los derechos:

**Artículo 15. 1. La Asamblea general es el órgano superior de las Federaciones deportivas españolas, en el que podrán estar representadas las personas físicas y entidades a que se refiere el artículo 1 del presente Real Decreto.**

**3. Corresponde a la Asamblea General, en reunión plenaria, con carácter necesario e independientemente de lo asignado en los Estatutos: a) La aprobación del**

*presupuesto anual y su liquidación. b) La aprobación del calendario deportivo que deberá especificar las competiciones y actividades oficiales de ámbito estatal...*

**Artículo 16. 1.** Corresponde a la Comisión Delegada de la Asamblea General, con independencia de lo que pueda serle asignado en los estatutos federativos: a) La modificación del calendario deportivo. b) La modificación de los presupuestos. c) *La aprobación y modificación de los Reglamentos. Las modificaciones no podrán exceder de los límites y criterios que la propia Asamblea General establezca. La propuesta sobre estos temas corresponde exclusivamente al Presidente de la Federación o a dos tercios de los miembros de la Comisión Delegada.*

Lo que evidencia que existen unas limitaciones reguladas y tasadas, al respecto por la propia normativa al uso.

Insistiendo en ese marcaje el artículo 17 del Real Decreto 1835/1991.

**Artículo 17. 1.** *El Presidente de la Federación española es el órgano ejecutivo de la misma. Ostenta su representación legal, convoca y preside los órganos de gobierno y representación, y ejecuta los acuerdos de los mismos.*

Lo que determina que ejecuta acuerdos y que esos acuerdos le vienen dado. Por lo que resultaría no ajustable a derecho si se normatiza por *circulares* aquellos temas tasados, y o que tienen una incidencia en esa competencia definida. Y en esto, nos encontramos en el denominado *bordeamiento* de normativas, que tratan de esquivar este control, para hacerse un hueco en la praxis diaria de las múltiples normas que con frecuencia llevan a cabo las federaciones deportivas.

Aún más, la propia normativa se encarga de señalar el objeto de esos órganos colegiados, ejecutivos, que son directamente nombrados por la presidencia, desapareciendo en estos casos, los porcentajes referidos a los distintos estamentos federativos, que sí están representados en la Asamblea General.

Aún más, del resto de órganos, que no son Asamblea General, los define como instancias de gestión, y así expresamente lo establece la legislación que regula las Federaciones, de forma primaria y fundamental, el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, en el artículo 18. 1:

*Artículo 18. 1. En aquellas Federaciones deportivas españolas en que exista Junta Directiva, ésta se configura como el órgano colegiado de gestión de las mismas, siendo sus miembros designados y revocados libremente por el Presidente de la Federación, que la presidirá. 2. Los miembros de la Junta Directiva que no lo sean de la Asamblea General tendrán acceso a las sesiones de la Asamblea General con derecho a voz pero sin voto. 3. Su composición, responsabilidad de sus miembros ante la Asamblea General y régimen de funcionamiento, adopción de acuerdos y de sesiones, serán regulados en los Estatutos federativos y normas reglamentarias correspondientes, previéndose en todo caso la existencia de un Vicepresidente que sustituirá al Presidente en caso de ausencia, y que deberá ser miembro de la Asamblea General. 4. Los miembros de la Junta Directiva, a excepción de su Presidente, no serán remunerados.*

## **6.- Transparencia para dar democracia institucional**

Lo que subyace en todo ello, y de ahí lo reprobable en relación a la gravedad de lo puesto de manifiesto, estriba en la afectación a derechos de una pluralidad de destinatarios que actúan en el ámbito federativo, y que esta forma de legislar – a través de *las circulares* – de forma sistemática contraviene el principio de transparencia que debe de existir en estas organizaciones, sometidas a la *Ley de Transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)*. Y lo incumple por romper o quebrar tres cuestiones fundamentales y definitorias de esa predicada legislación.

1.- El hecho de dificultar el acceso a la información ante una proliferación de normas sobrevenidas, en muchos casos, en plena competición, cuya búsqueda resulta difícil por cuanto que muchas federaciones no las tienen sistematizadas o están encriptadas con limitación de acceso. Teniendo en cuenta que son instituciones que actúan por delegación pública, y muchas de sus funciones son detectables en el ámbito de lo público.

2.- Opacidad en la toma de decisiones y en el debate que da lugar a la circular.

3.- Esquivar la sanción del Consejo Superior de Deportes, en el sentido de escapar a la fiscalización de esta administración a pesar de que está obligada por la propia legalidad vigente.

La transparencia tiene la importancia no sólo porque así lo demandan cualquier sistema democrático – artículo 105 CE -, sino por el hecho de que la misma es tan necesaria por vincular a un gran número de sujetos y operados del deporte. Además de romper con el principio de **publicidad activa**, en relación a que toda la información sobre normativa esté disponible de forma actualizada, periódica y sistematizada, para ser realmente transparentes. Teniendo en cuenta que el usuario, en general, no están circunscritos al mundo del derecho.

Y todo ello, no cabe duda que va en detrimento del denominado buen gobierno, por cuanto ni en la forma, ni en el fondo se gestiona una organización de acuerdo a los necesarios principios de competencia y transparencia.

## **7.- Conclusiones**

Un campo tan normativizado como el deporte federado en España no puede sucumbir a hacer de *las circulares* la manera de legislar, teniendo en cuenta que la naturaleza de muchas de sus decisiones, son emanadas del concepto de delegación pública, y tienen incidencia directa en derechos de los ciudadanos. Esto supone romper con el principio democrático definido en la Ley del Deporte, por el que se deben de regir las federaciones.

La falta de una sistematización a través de los dos cuerpos normativos por excelencia de las federaciones, supone ralentizar y todo un hándicap hacia el conocimiento y la publicitación de unas normativas – *las circulares* – que hoy constituyen las normas por excelencia en relación a normativas que afectan a las competiciones, así como a derechos y deberes de los participantes de las mismas. Rompiendo así uno de los mandatos más determinantes de una entidad que actúa por delegación pública, el de la transparencia como condición para ofrecer seguridad jurídica a los/as ciudadanos/as.

Además de con estas normas se está evitando uno de los controles de legalidad, más expreso en la normativa deportiva, y legislación, en general, la sanción por parte, en

este caso del Consejo Superior de Deportes, como elemento de control de legalidad y del ejercicio de intervención pública, ante organizaciones, como son las federaciones que actúan en su nombre.

-----

María José López González

Abogada

Madrid, 19 de mayo de 2021

-----

***EDITA: IUSPORT. 2021***

***AUTORA: María José López González***