

## **Análisis de las alegaciones de los miembros de la Gestora de la RFEF expedientados ante el TAD**

*Por Javier Latorre*

Los miembros de la Comisión Gestora de la RFEF han presentado un escrito de alegaciones rebatiendo con contundencia la incoación de expediente por parte del Tribunal Administrativo del Deporte (TAD) por la comisión de presuntas infracciones muy graves, y han rebatido en sus alegaciones cada una de las infracciones atribuidas.

Los expedientados han solicitado la elaboración del escrito a un **equipo de catedráticos y expertos en Derecho penal y procesal** en el que, entre otras cuestiones, consideran:

- (1) Que el TAD ha aplicado una **normativa derogada** para la apertura del expediente.
- (2) Que estamos ante una flagrante **"intromisión de la Administración en el ámbito del derecho fundamental de Asociación, de forma arbitraria y sin base legal**, lo que constituye una infracción del art. 22.1 de la Constitución Española".
- (3) Que **los estatutos de la RFEF no definen específicamente las funciones de la Comisión Gestora**, por lo que no puede hablarse de extralimitación en las mismas.
- (4) **Que deberían ser los tribunales civiles los competentes** para enjuiciar el asunto.

En el presente artículo intentaremos ampliar información sobre estas cuatro cuestiones principales contenidas en el escrito de alegaciones de los juristas a los que se refiere Maroto.

Aspectos a considerar en el presente documento:

- 1.- Los hechos.
- 2.- Normativa de aplicación.
- 3.- Decisión sobre la incoación de un expediente disciplinario.
- 4.- No se advierte infracción procedimental en la actuación del TAD.

- 5.- Obligación del presidente del CSD de trasladar las denuncias al TAD: sentencia judicial (JCCA nº 4).
- 6.-Línea jurisprudencial consolidada del Tribunal Supremo: la Ley Orgánica 1/2002 no es de aplicación y, por tanto, no puede alegarse vulneración de sus preceptos.
- 7.- Funciones de la comisión gestora de la RFEF.
- 8.- Conclusiones.

## 1.- LOS HECHOS

Con carácter previo, recordaremos el origen del expediente. Según se indica en la **denuncia presentada por Miguel Galán al Consejo Superior de Deportes (CSD)**, determinadas actuaciones realizadas por la Comisión Gestora de la RFEF, presidida por Pedro Rocha, podrían ser contrarias a la normativa vigente, en concreto, a los estatutos federativos y, por tanto, solicitaba que se incoara expediente sancionador a los responsables.

El pasado 27 de marzo, **mediante petición razonada**, el presidente del CSD, **José Manuel Rodríguez Uribes dio traslado al TAD de la citada denuncia** para se valore en el Tribunal la procedencia o no de abrir expediente contra todos los miembros de la Comisión Gestora, por la presunta comisión de siete infracciones administrativas tipificadas en el artículo 76.2 a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

Lo primero que deberemos analizar es si el TAD ha actuado en esta ocasión de forma arbitraria y de forma contraria a la legislación vigente, e incluso, de forma contraria a la jurisprudencia existente.

## 2.- NORMATIVA DE APLICACIÓN

Los miembros de la Comisión Gestora consideran que el TAD les está aplicando una **normativa completamente derogada como es la Ley 15/1990**, de 15 de octubre, del Deporte, en lo que se refiere a la apertura de expediente disciplinario, sin citar en su providencia de apertura ni una sola vez la Ley vigente del Deporte (Ley 39/2022, de 30 de diciembre).

La disposición transitoria tercera de la nueva Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte establece que **el régimen sancionador y disciplinario previo a la entrada en vigor de la presente ley continuará rigiendo** hasta que el nuevo sistema común de carácter extrajudicial de solución de conflictos mencionado en el artículo 119 se desarrolle reglamentariamente. Es decir, como no se ha producido

todavía el citado desarrollo reglamentario -ha transcurrido sobradamente el plazo de seis meses previsto para ello- sigue en vigor el régimen disciplinario contenido en la Ley 10/1990.

Dicho de otra forma, a día de hoy, **no es de aplicación la Ley 10/1990, excepto en lo que se refiere al Título XI ("La disciplina deportiva")**. En este caso concreto nos encontramos en el caso de la incoación de un expediente disciplinario y, por tanto, los preceptos del Título XI de la Ley 10/1990 son de total aplicación.

El Consejo Superior de Deportes remitió una nota el 26 de enero de 2023 a todas las federaciones deportivas españolas, incluida la RFEF, con el título: **"NOTA INFORMATIVA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 39/2022, DE 30 DE DICIEMBRE, DEL DEPORTE (LD)"**. A continuación, y con objeto de clarificar lo anteriormente expuesto, se muestra una parte del contenido de la citada Nota Informativa del CSD:

*"Una de las novedades introducidas por la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte (LD) es la relativa al régimen disciplinario. En este sentido, el artículo 119.3 LD se refiere a un nuevo sistema común de carácter extrajudicial de solución de conflictos, determinando que **"El Consejo Superior de Deportes (...) establecerá reglamentariamente los requisitos de dicho sistema, que deberá contar con la adecuada publicidad de su contenido"**. No obstante lo anterior, **la Disposición Transitoria 3ª de la LD establece que "El régimen sancionador y disciplinario previo a la entrada en vigor de la presente ley continuará rigiendo hasta que el nuevo sistema común de carácter extrajudicial de solución de conflictos mencionado en el artículo 119 se desarrolle reglamentariamente"**.*

*A la vista de lo indicado, **seguirá siendo de aplicación el régimen sancionador y disciplinario previsto en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte** y en su normativa de desarrollo hasta que se produzca el correspondiente desarrollo reglamentario. En este sentido, es plenamente aplicable el artículo 84 de la Ley 10/1990 citada y el desempeño de las funciones que dicha ley le reconoce al TAD. Así, al hilo de lo anterior, **tras la entrada en vigor de la LD, ya se han resuelto diferentes procedimientos disciplinarios, siendo recurribles las decisiones federativas ante el TAD**. Asimismo, dicho organismo administrativo ha procedido a la resolución de expedientes fundamentando su competencia en la Disposición Transitoria 3ª LD, en concordancia con lo previsto en el artículo 84.1.a) de la Ley 10/1990 y en los artículos 6.2.c) y f), 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. En definitiva, **procede por parte de este CSD respaldar el criterio del TAD entrando a conocer dichos asuntos"***

Precisamente, otro de los expedientes posteriores a la nota informativa, ya resueltos, también afecta a la Comisión Gestora de la RFEF tras otra denuncia previa de Miguel Galán. En el expediente nº 5/2024, de 18 de enero, el TAD acordó:

***"No incoar expediente sancionador contra el Presidente de la Comisión Gestora de la Real Federación Española de Fútbol, así como contra el resto de los miembros que componen la misma en relación con los hechos puestos de manifiesto por el Sr. Presidente del CSD en su petición razonada de fecha 11 de enero de 2024, por entender que los hechos puestos de manifiesto en dicha solicitud no presentan indicios racionales suficientes para considerar, siquiera sea indiciariamente, la comisión de una infracción disciplinaria muy grave del artículo 76.2.a) de la Ley del Deporte, y en consecuencia se procede al archivo del presente procedimiento".***

### **3.- DECISIÓN SOBRE LA INCOACIÓN DE UN EXPEDIENTE DISCIPLINARIO**

**La decisión sobre la incoación o no, del expediente sancionador, solicitada por el Sr. Presidente del CSD, ha de examinarse a la luz de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico,** y ello según la documentación obrante en el expediente.

Los **requisitos de naturaleza formal** serían, a la vista del expediente:

1. Constatar que la petición se ha hecho conforme a la legalidad, en el ámbito de las competencias atribuidas al CSD y al TAD.
2. Constatar, asimismo, que las actuaciones llevadas a cabo por el CSD, lo han sido en el ejercicio de sus competencias.

En cuanto a los **requisitos materiales**, deberán ser examinados:

1. Si existe alguna causa de índole jurídica que impida la incoación del expediente;
2. Si de la documentación aportada se derivan indicios de la posible comisión de una infracción disciplinaria.

El cumplimiento de los primeros determinará que el Tribunal Administrativo del Deporte pase al examen de los segundos, para concluir en su caso, en la apertura del expediente disciplinario a las personas denunciadas de la Comisión Gestora de la RFEF; tal como ha consta en la **resolución del TAD del expediente 71/2024, de 15 de abril de 2024**, por la que **se acuerda incoar expediente disciplinario contra Pedro Ángel Rocha Junco y al resto de miembros de la**

**Comisión Gestora** de la RFEF, citando en cada caso cuáles son las presuntas infracciones muy graves cometidas.

Según la providencia de apertura de expediente disciplinario, **los hechos referidos pueden ser constitutivos de siete infracciones muy graves del citado artículo 76.2.a) de la Ley del Deporte** (Ley 10/1990).

*Artículo 76.2.a):*

***El incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, así como de los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias***”.

Con la posible **aplicación de alguna de las sanciones siguientes**: amonestación pública, inhabilitación temporal de dos meses a un año o destitución del cargo. Al tratarse de un acto de trámite no cualificado, la providencia de apertura de expediente sancionador no es susceptible de recurso alguno.

Adicionalmente debe mencionarse que la vigente Ley 39/2022 recoge la infracción equivalente en el artículo 104.2, correspondiente a las infracciones muy graves:

*Artículo 104.2:*

***Asimismo, se consideran infracciones muy graves de las personas que ostenten la presidencia y demás miembros directivos o de control de los órganos de las federaciones deportivas españolas y ligas profesionales, las siguientes:***

***a) El incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general y de las normas estatutarias o reglamentarias***”.

Los miembros de la Comisión Gestora entienden que los hechos enjuiciados se incardinan en las **funciones privadas de una federación deportiva** según la nueva Ley 39/2022, y, por tanto, en cualquier caso, deberían ser los **tribunales civiles** los competentes para su enjuiciamiento y no un órgano administrativo.

#### **4.- NO SE ADVIERTE INFRACCIÓN PROCEDIMENTAL EN LA ACTUACIÓN DEL TAD**

En cuanto a la ahora discutida incoación de expediente disciplinario a Pedro A. Rocha y al resto de miembros de la Comisión Gestora de la RFEF, en principio no se desprende ninguna desviación de los requisitos formales y materiales para su apertura.

Desde una perspectiva procedimental, **se trataba en definitiva de determinar si ante unos presuntos hechos infractores, la Administración estaba obligada o no a incoar el procedimiento sancionador**; o, de otro modo, si ante una **denuncia fundada**, la Administración tiene o no la obligación de incoar el procedimiento sancionador, o al menos de investigar y realizar actuaciones o diligencias previas.

Como señala la Abogacía General del Estado, la mayoría de los autores (García de Enterría, T. R. Fernández, Rebollo, Gómez Puente, Lozano Cutanda, entre otros), **defienden**, en tanto vinculado al principio de oficialidad, **el ejercicio obligatorio de la potestad sancionadora como exigencia del principio de legalidad**.

**La jurisprudencia, igualmente, se ha decantado por este principio de manera general**. Así lo establecía taxativamente ya el Tribunal Supremo en la sentencia de 24 de septiembre de 1976, que negaba a la incoación naturaleza de acto discrecional, o en su sentencia de 30 de abril de 1979, que afirmaba con rotundidad que está fuera del tráfico jurídico **esta potestad administrativa, pues es de ejercicio rigurosamente reglado**. Posteriormente, se ha ratificado constantemente este criterio siendo de aplicación la citada Ley 39/2015.

Como ejemplos a citar, la STS de 25 de mayo de 1987 señalaba que **la apertura del expediente sancionador procede siempre que en el caso se den indicios suficientes de la comisión de una infracción administrativa, no siendo una decisión discrecional de la Administración, sino obligación de la misma** en cuanto se de la citada situación indiciaria. O la sentencia de 4 de mayo de 1999 según la cual «el principio de legalidad, de sometimiento pleno a la ley y al Derecho, que gobierna la actuación de las Administraciones Públicas, impone la corrección de las infracciones administrativas que hayan podido cometerse». Igualmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 2001, que **rechaza la discrecionalidad técnica** para ejercer esta potestad, que es reglada.



Por tanto, **cuando una denuncia tenga un cierto fundamento sobre la realidad de la conducta llevada a cabo, no podrá ser rechazada, debiendo acordarse en tal caso la incoación del procedimiento** (sentencia del TS de 22 de mayo de 2002 entre otras muchas), **existiendo al menos la obligación administrativa de realizar diligencias informativas** (sentencias del TS de 19 de septiembre de 2002 o de 10 de marzo de 2003 en el ámbito disciplinario).

**Es cierto que la jurisprudencia viene reconociendo a la Administración cierto margen de discrecionalidad para valorar la conducta y adecuarla al tipo infractor y sancionador que corresponda**, a fin de dar aplicación al principio de proporcionalidad (por ejemplo, sentencias del TS de 7 de marzo de 1996, 8 de marzo de 1994, o de 1 de febrero de 1995, también en la ya citada sentencia del TS de 8 de octubre de 2001, de entre otras muchas), **pero ésta es una cuestión cualitativamente distinta a la de si esa discrecionalidad existe para decidir si se incoa o no el procedimiento**, decisión que parece ha originado cierta polémica en el seno de la Comisión Gestora de la RFEF.

Una vez adoptada la decisión, **la mera incoación de expediente sancionador no implica que las personas denunciadas vayan a ser sancionadas**. La propia realidad nos ofrece el dato incontestable de que, en muchas ocasiones, las infracciones administrativas denunciadas no se sancionan.

**No puede negarse la gravedad que entraña y la trascendencia que tiene el ejercicio de la potestad sancionadora**, manifestada no sólo por la resolución sancionadora última, sino por la mera tramitación de este procedimiento, de tal manera que **el administrado que es objeto de un expediente sancionador por esta sola circunstancia se encuentra intensa y negativamente afectado en su estatus jurídico y se hace necesario que la decisión de incoar el procedimiento sancionador sea fundada y esté asentada en sólidas razones que exijan e inviten a dicha incoación**.

Por ello, insiste la Abogacía General del Estado en que con la finalidad de permitir a la Administración conocer los hechos previsiblemente infractores, las circunstancias concurrentes así como las personas causantes o intervinientes en los mismos, **puede aquélla acometer la práctica de las actuaciones de investigación e indagación previas que sean necesarias u oportunas** para verificar hasta qué punto existe base racional para entender producido un hecho infractor

imputable a una persona física o jurídica determinada, posibilitándola para valorar la conveniencia o no de incoar el expediente sancionador.

Similitud que encontramos también en los procedimientos penales en los que, debido a denuncias o querellas de terceros, muchas personas deben enfrentarse a situaciones poco agradables e incluso estigmatizadoras, en defensa de su inocencia y del correspondiente desgaste de imagen. Según datos oficiales, los porcentajes de diligencias previas que terminan por auto de sobreseimiento libre o por auto de sobreseimiento provisional acordado de plano, acumulación, inhibición y otras formas de archivo tales como cosa juzgada, son elevados.

Por tanto, tanto en el ámbito penal como en el administrativo sancionador -en el que son de aplicación los principios del Derecho penal, pero como matices, según afirma nuestro Tribunal Constitucional-, las personas denunciadas se ven obligadas a defenderse, aun a su pesar, de los hechos imputados en el seno de un procedimiento penal o sancionador.

## **5.- OBLIGACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CSD DE TRASLADAR LAS DENUNCIAS AL TAD: SENTENCIA JUDICIAL (JCCA nº 4)**

El traslado o no de denuncias contra miembros de la estructura de la RFEF desde el CSD al TAD ha sido un tema polémico, que obligó a que recientemente se pronunciara el **Juzgado Central Contencioso-Administrativo nº 4** de Madrid (Audiencia Nacional), mediante su **sentencia 128/2023, de 9 de octubre de 2023**. En este caso, el recurrente era la Liga Nacional de Fútbol Profesional. El titular del Juzgado Central estima su recurso y se pronuncia del siguiente modo:

*"Si por el CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES se recibe una denuncia por parte de una entidad interesada, como es el caso que aquí nos ocupa, y considera que debe de completarse tal denuncia, deberá requerir a la entidad denunciante para ello. Pero en ningún caso puede acordar que se tramiten unas actuaciones previas, **estando obligado dicho Consejo a elevar la correspondiente propuesta razonada al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, en el sentido que considere oportuno.***

***Será el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, una vez recibida la denuncia cursada a través del CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES, con la propuesta razonada de éste, el que determine si es necesario realizar unas actuaciones previas, antes de acordar la iniciación del procedimiento disciplinario deportivo.** De no ser así, la decisión de iniciarse o no un procedimiento disciplinario deportivo, correspondería al mencionado Consejo, y no al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, órgano éste que legalmente tiene atribuida dicha función"*



Añade el Juez titular del Juzgado Central C-A nº 4:

*"Con base a lo expuesto, procede declarar la nulidad de la resolución recurrida, por no ser ajustada a Derecho, dejando la misma sin efecto alguno, **estando obligado el CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES a elevar al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE las denuncias presentadas en fechas 13-6-2022 y 1-7-2022 por la LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL, para que por dicho Tribunal se adopte la resolución que proceda**".*

En consecuencia, en el caso que nos ocupa ahora el TAD y el CSD se han limitado a llevar a cabo lo que les exige la normativa vigente y la reciente sentencia judicial.

## **6.- LÍNEA JURISPRUDENCIAL CONSOLIDADA DEL TRIBUNAL SUPREMO: LA LEY ORGÁNICA 1/2002 NO ES DE APLICACIÓN Y, POR TANTO, NO PUEDE ALEGARSE VULNERACIÓN DE SUS PRECEPTOS**

Como hemos avanzado en párrafos anteriores, no es la primera vez que se judicializan cuestiones asociadas a las federaciones deportivas, y, en particular de la RFEF, en las que se recuerda su naturaleza de entidades privadas y se critica la intervención de la Administración. En la mayoría de los citados procedimientos judiciales se hace mención a la **posible vulneración del artículo 22.1 de la Constitución Española, por el que se reconoce el derecho de asociación y se hace mención a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.**

Conviene recordar que la disposición final segunda de la citada Ley Orgánica 1/2002 dispone que, excepto en aquellos preceptos que tienen rango de Ley Orgánica, **"la presente Ley tiene carácter supletorio respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución,** sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas". Y para conocer cuáles son los preceptos que tienen rango de Ley Orgánica debemos acudir al primer apartado de la Disposición final primera que, en este caso concreto, no se aprecia que hayan sido vulnerados por la actuación del CSD y del TAD.

**Ya se ha pronunciado nuestro Alto Tribunal respecto a que la Ley Orgánica de Asociaciones no es aplicable de forma directa** en estos casos. En la mayoría de supuestos enjuiciados, las federaciones vinculadas al deporte del fútbol han sido quienes han presentado los correspondientes recursos de casación. Como ejemplos y, por orden cronológico, citaremos las siguientes, con sus principales fundamentos jurídicos, que se han ido repitiendo en las posteriores sentencias y que justifican la intervención de la Administración pública:

**A) TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª)  
Sentencia de 16 diciembre 2009:**

*"Del examen pormenorizado de la Ley del Deporte no puede obtenerse otra conclusión que no sea la de que el Real Decreto cuya impugnación decidimos es conforme a Derecho. De los principios que rigen la Ley del Deporte es posible concluir la muy importante trascendencia social que supone el fenómeno deportivo en la sociedad española, que va desde la práctica del deporte como medio de proporcionar valores de convivencia, hasta la imperiosa necesidad de regular innumerables aspectos del deporte en relación con las asociaciones deportivas, clubes, federaciones, sociedades anónimas deportivas, ligas profesionales, presencia del deporte español en el ámbito internacional precisamente a través de las respectivas federaciones españolas únicas representantes del deporte nacional en ese ámbito, prohibición del uso de sustancias nocivas, tributación y financiación de esas sociedades y muchos otros que justifican la necesidad de regulación por las distintas Administraciones de algunos aspectos de esa actividad sin interferir en la libertad de autoorganización que en la mayor medida posible debe salvaguardarse en lo esencial.*

*Así cuando la Ley se refiere a las Federaciones deportivas españolas dispone en el art. 30 que son: "Entidades privadas, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito de actuación se extiende al conjunto del territorio del Estado, en el desarrollo de las competencias que le son propias, integradas por Federaciones deportivas de ámbito autonómico, Clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros, Ligas Profesionales, si las hubiese, y otros colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte".*

*Y añade que: "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. **Es obvio que una declaración como esa no se hace si de asociaciones a las que se refiere el art. 22 de la Constitución estuviéramos tratando**".*

**B) TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)  
Sentencia de 8 noviembre de 2010:**

*"Así, por lo que se refiere al marco jurídico trazado por el legislador para las federaciones deportivas, basta con recordar que son asociaciones especiales cuyo régimen jurídico se halla en la Ley 10/1990 y en las normas que la desarrollan. Según se ha visto, **la propia Ley Orgánica 1/2002 en su artículo 3.1 establece que se regirán por su legislación específica** y, como se ha indicado, en esa regulación propia se han establecido reglas concretas que trazan las líneas maestras de la organización que han de adoptar esas federaciones y se autoriza al Gobierno, primero, y al Ministro, después, para dictar normas reglamentarias que las completen".*

**"Todo ello se produce sin que apreciemos la vulneración denunciada del derecho fundamental de asociación de las federaciones deportivas y de la Ley Orgánica 1/2002. De esta última porque no es aplicable tal como hemos visto.** Y del derecho fundamental porque el que corresponde a las federaciones ha sido sometido a modulaciones en el aspecto relativo a su estructura interna y funcionamiento que han de ser democráticos y representativos por voluntad del legislador quien ha considerado imprescindible –en sintonía con lo dispuesto para otras asociaciones o entidades asociativas cuyos cometidos son singularmente importantes para los intereses generales— que observen ese régimen de organización dada la relevancia que han adquirido y su condición de colaboradores de las Administraciones Públicas en razón del ejercicio que llevan a cabo de funciones públicas de carácter administrativo".

**C) TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)  
Sentencia de 22 diciembre de 2010:**

*"La cuestión ya ha sido analizada por la sentencia de esta Sala de 8 noviembre de 2010, que recoge la de 16 de diciembre de 2009 que en su fundamento jurídico sexto sostiene lo siguiente: 'todo ello se produce sin que apreciemos la vulneración denunciada del derecho fundamental de asociación de las federaciones deportivas y de la Ley Orgánica 1/2002'".*

*"En consecuencia, aún tratándose de asociaciones de carácter privado, las Federaciones Deportivas, integradas como especie dentro del ámbito genérico de las asociaciones deportivas, ejercen, a diferencia de éstas, funciones públicas de carácter administrativo dentro de la vida social, que se detallan en el artículo 33 de la Ley (entre las que podríamos destacar, por ejemplo, la función disciplinaria, enjuiciada con detalle por la Sentencia de esa Sala de 26 de junio de 2001, antes citada), actuando en este sentido como agentes de la Administración, y es, como sostiene el Fiscal, esta circunstancia, la que habilita al Gobierno como señala la STC 67/1985 (F.4, apartado D), para regular la exigencia de "determinados requisitos para su constitución, dado que no se trata de asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución, que no reconoce el derecho de asociación para constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, según hemos indicado reiteradamente. Por eso, dado que el derecho a constituir Federaciones españolas existe en la medida y con el alcance con que lo regula*

la Ley, no es inconstitucional que el legislador prevea determinados requisitos y fases para su constitución definitiva".

**"Las Federaciones Deportivas no tienen la consideración de asociaciones encuadradas en el marco general de la L.O. 1/2002 -el propio artículo 1.3 de ésta las remite a una norma legal específica- porque desempeñan funciones públicas por delegación y, por tanto, como sostiene el Fiscal en sus alegaciones, tampoco pueden tener una libertad absoluta de configuración interna, en la medida en que su existencia y actividad debe estar orientada también al cumplimiento de los fines de interés general que figuran reconocidos en el artículo 43.3 CE".**

**D) TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª)  
Sentencia de 15 diciembre de 2011:**

*"Procede, pues, desestimar aquellos motivos, bastando la cita de esa sentencia (cuya razón de decidir reitera la de 22 de diciembre de 2010, dictada en el recurso de casación núm. 5262/2009) y la remisión a ella para satisfacer el deber de motivación, pues sus razonamientos ya son conocidos por la parte recurrente."*

**E) TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª)  
Sentencia de 6 marzo 2012):**

También declara que no ha lugar el recurso de casación interpuesto en el que se alega vulneración del derecho de asociación, citando sentencias anteriores.

*"No debe pasarse por alto, en este sentido, que la Constitución ha impuesto a algunas de las asociaciones y entidades de base asociativa más relevantes por la trascendencia de las funciones que desempeñan --los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, los colegios y las organizaciones profesionales-- una estructura interna y un funcionamiento democráticos (artículos 6 y 7 y 36 y 52). Ni tampoco que la Ley del Deporte) ha querido extender a las federaciones deportivas exigencias de esta naturaleza (artículo 31.1) y el Real Decreto 1835/1991 las ha articulado."*

Añade el Tribunal Supremo:

**"Todo ello se produce *sin que apreciemos la vulneración denunciada del derecho fundamental de asociación de las federaciones deportivas y de la Ley Orgánica 1/2002. De esta última porque no es aplicable tal como hemos visto.* Y del derecho fundamental porque el que corresponde a las federaciones ha sido sometido a modulaciones en el aspecto relativo a su estructura interna y funcionamiento que han de ser democráticos y representativos por voluntad del legislador quien ha considerado imprescindible --en sintonía con lo dispuesto para otras asociaciones o entidades asociativas cuyos cometidos son singularmente importantes para los intereses generales-- que observen ese régimen de organización dada la relevancia que han adquirido**

y su condición de colaboradores de las Administraciones Públicas en razón del ejercicio que llevan a cabo de funciones públicas de carácter administrativo”.

**F) TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª)  
Sentencia de 13 marzo de 2012:**

*"A su vez, la sentencia que constituye la motivación por remisión a la que ahora nos ocupa ha dado lugar a nuestra Sentencia de 15 de diciembre de 2011, que **acuerda desestimar la aducida vulneración de: i) el contenido esencial del derecho fundamental de asociación, reconocido en el artículo 22 de la Constitución y desarrollado en la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, y el principio de libertad de organización y funcionamiento internos de una asociación sin injerencias públicas;** ...*

*Esto por cuanto dichos motivos ya fueron analizados y rechazados por la Sentencia de este Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2010 (recurso 2199/2009), cuya razón de decidir reitera la de 22 de diciembre de 2010 (recurso 178/2007), que declara:*

*"todo ello se produce sin que apreciemos la vulneración denunciada del derecho fundamental de asociación de las federaciones deportivas y de la Ley Orgánica 1/2002. De esta última porque no es aplicable tal como hemos visto”.*

**7.- FUNCIONES DE LA COMISIÓN GESTORA DE LA RFEF**

Los miembros de la Comisión Gestora señalan en su escrito de alegaciones que el TAD realiza una remisión incomprensible al artículo 31.8 de los estatutos de la RFEF, cuyo tenor es el siguiente:

*Artículo 31.8*

*"Si el Presidente cesara por causa distinta a la conclusión de su mandato, la Junta Directiva se constituirá en Comisión Gestora y convocará elecciones para proveer el cargo”.*

Consideran que no se especifican las funciones de la Comisión Gestora y que, en todo caso, **se trataría de actos de naturaleza privada de una federación deportiva española** y, por tanto, la competencia para su valorar si se ajustan a Derecho o no corresponde a los **tribunales civiles**, en lugar de tener asignada la competencia un órgano de la Administración como es el TAD.



El TAD se pronunció el 7 de marzo de 2024 en su Informe al Proyecto de Reglamento electoral de la RFEF respecto a cuáles son las funciones de la Comisión Gestora, que, a continuación reproducimos:

*"Debe recordarse que la Comisión Gestora a que se refiere el precepto reglamentario es la misma que prevé el artículo 31.8 de los Estatutos de la RFEF para aquellos supuestos en que el Presidente cesa por causa distinta de a la conclusión de su mandato. **No hay duda de que esta Comisión Gestora es un órgano con una clara vocación de interinidad, llamado al ejercicio de su función durante una situación de excepcionalidad:** desde que la federación carece transitoriamente de presidente por haber este cesado por causa distinta de la conclusión de su mandato, hasta que se celebran elecciones a la Presidencia y se produce la efectiva provisión del cargo. Tan solo durante este periodo de tiempo existirá (y ejercerá sus funciones) tal órgano.*

*La finalidad del precepto estatutario que prevé la constitución de dicho órgano es evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la federación, en claro paralelismo a lo que ocurre con la figura del Gobierno en funciones (STC 97/2018, de 19 de septiembre FJ 2).*

*Así, **el carácter excepcional e interino de dicho órgano obliga a que la determinación de sus funciones deba efectuarse mediante una interpretación restrictiva.***

*Así las cosas, de una mera lectura del art. 31.8 de los Estatutos resulta que **su función principal (y única normativamente reconocida) es la de convocar elecciones para proveer exclusivamente al cargo de presidente. Ninguna otra función se le atribuye en dicho precepto y ninguna otra puede inferirse de los Estatutos de la RFEF.***

*Lógicamente, sin perjuicio de lo anterior, ello no significa que durante ese interín (desde que la federación carece transitoriamente de presidente por haber este cesado por causa distinta de la conclusión de su mandato, hasta **1**ue se produce la efectiva provisión del cargo de Presidente en unas elecciones convocadas al efecto), como órgano interino de gobierno no pueda ejercer otras funciones, pues no es esa la finalidad de su existencia, sino que, como se decía, como ocurre con el Gobierno en funciones, **podrá ejercer funciones limitadas al "despacho ordinario de los asuntos federativos"**, que debe entenderse como la **gestión federativa ordinaria ausente de todo tipo de valoraciones y decisiones en las que entren juicios políticos, debiendo ceñirse a aquellos asuntos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones directivas ni signifique el condicionamiento, compromiso e impedimento para las que deba fijar el nuevo presidente.***

*De acuerdo con ello, y sin perjuicio de que el concepto de despacho ordinario de asuntos federativos haya ser examinado caso por caso, a juicio de este Tribunal Administrativo del Deporte, es indudable que no se incardinan en dicha categoría la convocatoria de unas elecciones generales federativas (a la Asamblea General, presidente y Comisión Delegada), ni la disolución del órgano superior de gobierno y representación, como es la Asamblea General. Máxime cuando **dicho órgano nace y existe según los estatutos con una sola vocación: la de convocar elecciones para proveer exclusivamente al cargo de presidente.***



*Incluso los actos propios de la actual comisión gestora de la Real Federación Española de Fútbol se orientan a esta conclusión, pues debe recordarse que en fecha 10 de septiembre de 2023, al constituirse el órgano, en la página web oficial de la Federación se publicó un comunicado con el siguiente texto: "Se inicia el procedimiento descrito en el artículo 31.8 de los estatutos federativos vigentes. La Real Federación Española de Fútbol confirma que Luis M. Rubiales Béjar ha presentado esta noche su dimisión. Así se lo ha hecho saber al ente federativo a través una carta a Pedro Rocha Junco. Además, también renuncia a su cargo como vicepresidente de UEFA. Con la dimisión de Luis Rubiales se inicia el procedimiento descrito en el artículo 31.8 de los estatutos federativos vigentes", comunicado que hoy día sigue publicado en la web de la RFEF, sin que haya tenido lugar la terminación del procedimiento descrito en el artículo 31.8. La Real Federación Española de Fútbol confirma que Luis M. Rubiales Béjar ha presentado esta noche su dimisión".*

## **8.- CONCLUSIONES**

Después del análisis anterior, **no consideramos que se haya producido ninguna intromisión ilegítima en el derecho de asociación** (art. 22.1 CE) **ni tampoco una vulneración de los preceptos de la Ley Orgánica 1/2002 de Asociaciones, por parte del TAD ni del CSD.**

Como no puede ser de otra manera, **el informe de alegaciones presentado debe ser respetado como informe de parte** aportado por los miembros de la Comisión Gestora dentro del plazo de alegaciones otorgado por el TAD en el seno del expediente disciplinario incoado a todos ellos, y es lícito que se rebatan todas las presuntas infracciones imputadas a los expedientados.

Respecto a si se aplica la Ley 10/1990 o la Ley 39/2022 en el ámbito disciplinario, es un tema que hemos abordado en innumerables ocasiones **en IUSPORT, pronunciándonos abiertamente en contra de la privatización de la disciplina deportiva**, régimen que ha funcionado razonablemente bien desde que entró en vigor la Ley 10/1990 y, salvo intereses particulares muy concretos, nadie había solicitado la privatización del sistema.

Las voces que propugnaban la privatización de las federaciones deportivas y, sobre todo, la de las cuestiones disciplinarias, basándose en una **presunta "madurez" de las federaciones españolas**, quizás en estos momentos estén preguntándose si era el momento de dar ese "salto al vacío" en el que nos encontramos. Y, por desgracia, cuando se aplique en su totalidad la Ley 39/2022, podremos comprobar cómo este tipo de casos tardan años y años en resolverse en la justicia

ordinaria o bien pasarán por tribunales arbitrales que deberán garantizar su independencia. Algo que también generará su polémica. Al tiempo.

No vamos a entrar si las actuaciones de la Comisión Gestora ahora denunciadas se ajustan o no a los estatutos y a la normativa vigente, pues desde IUSPORT insistimos desde septiembre de 2023 en la necesidad de realizar las elecciones a presidente con carácter inmediato, de acuerdo el artículo 31.8 de los Estatutos de la RFEF. Han tenido que transcurrir más de siete meses para tener nombrado un nuevo presidente. Nada de esto hubiera pasado si quienes debieron actuar en consecuencia lo hubieran hecho en su momento; pero, por razones que se nos pueden escapar, no se hizo. Como hemos finalizado en otros artículos, “de aquellos polvos, vienen estos lodos”.

-----

**España, 1 de mayo de 2024**

*Edita: IUSPORT*