

LUIS RUBIALES COMO SÍNTOMA

Borja García García, Profesor Titular de Política Deportiva y Gobernanza, Universidad de Loughborough, Reino Unido

1. Introducción

La reciente victoria de la selección española en el mundial femenino de fútbol se ha visto ensombrecida por el comportamiento del presidente de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), Luis Rubiales, durante la celebración en el palco de autoridades nada más finalizar el partido y la entrega del trofeo de campeonas al equipo ganador (Snape & Kassam, 2023; Tronchoni, 2023). No es la primera vez que Rubiales se encuentra en problemas durante su mandato, pero sí es posiblemente la primera vez que los hechos por los que el presidente de la RFEF es cuestionado han ocurrido en público, sin posibilidad de negarlos. Aunque la RFEF ha tenido indudables éxitos deportivos y algunos comerciales durante el mandato de Rubiales, se ha visto igualmente sacudida por polémicas, publicaciones en prensa de actos de dudoso encaje ético y peleas con otros organismos del sistema deportivo y futbolístico español. El período de Luis Rubiales al frente de la RFEF no ha sido precisamente tranquilo. Al momento de escribir este artículo aún queda por ver cómo se resolverá el último conflicto en el que se ha visto envuelto el presidente de la RFEF. Mientras que el gobierno parece presionar para su dimisión, la federación en uso de la autonomía del deporte (Blatter, 2007; Chappelet, 2010) aduce que es un órgano privado y se prepara para defender a su presidente en una asamblea general extraordinaria (Moñino, 2023).

Pero más allá del debate sobre el comportamiento de Luis Rubiales y de cómo se dirima el actual contencioso, el problema ante el que nos encontramos va más allá de la figura del presidente de la RFEF. Luis Rubiales en realidad es producto de un sistema deportivo que se resiste a aplicar los más modernos estándares de gobernanza en el deporte que podemos encontrar en otros países. El sistema deportivo español favorece la llegada al poder de figuras como la de Luis Rubiales a las que luego es muy difícil hacer rendir cuentas incluso dentro de su federación.

2. Falta de estándares de gobernanza y pereza reguladora

En los últimos años hemos presenciado un incremento en la aprobación de códigos de buen gobierno en el deporte a nivel nacional e internacional (Girginov, 2022). Aunque la codificación ha recibido críticas por su excesiva homogeneidad (Parent et al., 2021), ha sido reconocida como necesaria por los problemas históricos de mala práctica en la gestión que arrastran las organizaciones deportivas (Geeraert et al., 2014). Algunos de estos códigos han sido promovidos y aprobados por las propias organizaciones deportivas (Walters & Tacon, 2018), pero los más importantes han sido diseñados por

las autoridades públicas y los gobiernos. Así por ejemplo, en 2017 el Reino Unido adoptaba su código de buen gobierno en el deporte que es de obligado cumplimiento para las federaciones deportivas del país que reciban financiación pública. Códigos similares existen en Australia, Nueva Zelanda o Suráfrica. Incluso Kosovo, cuya independencia no es reconocida por el gobierno español, se encuentra en estos momentos diseñando su código de buena gobernanza como parte de una nueva ley nacional del deporte.

Muy poco de eso existe en España, lo que evidencia la escasa importancia que se le da a un asunto como la gobernanza en el deporte que, sin embargo, figura entre las prioridades del programa de trabajo de la Unión Europea en su política deportiva (Consejo de la Unión Europea, 2020), o el propio Comité Olímpico Internacional (Chappelet & Kübler-Mabbot, 2008).

La aprobación de la Ley 39/2022 del deporte fue una oportunidad perdida para modernizar las estructuras del deporte español. El capítulo IV recoge todas las provisiones sobre control y/o gobernanza que se introdujeron en el texto legislativo. Escasamente tres de los 124 artículos de los que se compone la ley. En el Artículo 60.1 se prescribe que las federaciones y ligas aprobarán su propio código de buen gobierno, “con el objeto de mejorar las actuaciones y criterios en materia de composición, principios democráticos y funcionamiento de sus órganos de gestión”. El Artículo 60.4 aclara que dicho código será supervisado por “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”. El legislador, por tanto, optó en la Ley 39/2022 por dejar la definición de los estándares de buen gobierno a las propias federaciones y ligas profesionales, limitándose a dar unas instrucciones muy generales. Algo que, tradicionalmente, se ha comprobado insuficiente en la historia del deporte.

Por otra parte, la Ley del Deporte no introdujo en su regulación de las federaciones deportivas (Arts. 45, 46 y 47) ninguna de las estructuras de gobernanza deportiva más en boga en los últimos años como puedan ser los comités o unidades independientes de ética, la figura de los directivos independientes (US Figure Skating, 2021) o algo tan simple y defendido por el Comité Olímpico Internacional (2009) en sus Principios Universales de Buen Gobierno del Movimiento Olímpico como es el límite de mandatos para la presidencia y cargos directivos. Por otra parte, la ley conservó la elección de la presidencia de las federaciones deportivas por parte de la asamblea general (Art. 47.2). Los únicos elementos relativamente innovadores fueron la obligatoriedad de crear comisiones de igualdad y de deporte de personas con discapacidad (Art. 46.5), así como la sugerencia (que no obligatoriedad) de crear una comisión de la afición (Art. 46.6).

3. Examen de gobernanza suspenso

Con esta falta de rigor por parte del legislador y las autoridades públicas españolas no es de extrañar que la gestión de las federaciones deportivas deje que desear. La

organización no gubernamental danesa *Play the Game* (adscrita al instituto nacional del deporte danés) llevó a cabo en 2021 una auditoría de la gobernanza de federaciones deportivas nacionales en varios países entre los que incluyó España dentro de su proyecto *National Sports Governance Observer* (Adam, 2021). En el caso de España la auditoría incluyó siete federaciones deportivas (baloncesto, rugby, atletismo, balonmano, tenis, fútbol y natación) así como el Comité Olímpico Español. El *National Sports Governance Observer* analiza a las federaciones en cuatro dimensiones de gobernanza, otorgando una nota sobre 100 para cada criterio. Considera como “bueno” llegar a entre 60 y 79 puntos, mientras que muy bueno es a partir de 80 puntos. El análisis considera como “moderado” el nivel de gobernanza que se encuentra entre 40 y 59 mientras que es “débil” o “muy malo” por debajo de esa barrera.

Los resultados de este ejercicio fueron decepcionantes. La nota media de las ocho organizaciones deportivas españolas analizadas fue tan solo de 46, en la parte baja de lo que se considera un nivel “moderado” de buena gobernanza y muy cerca de ser considerada débil. Llama la atención que uno de los máximos organismos del deporte de nuestro país, el COE, solo consiguiese un paupérrimo 27. En este ejercicio la RFEF fue la tercera federación mejor valorada, con un 55 como nota general (aún “moderado”), que se desagrega en transparencia (68), democracia (52), rendición de cuentas (51) y responsabilidad social (49). Que las estructuras democráticas y de rendición de cuentas de la RFEF, las más importantes para la calidad de la gobernanza deportiva (Thompson et al., 2022), lleguen escasamente al 50% en una auditoría de calidad es un problema en cierres. Esto puede explicar mucho de lo que lleva ocurriendo en la RFEF en los últimos años e incluso más allá.

4. Los problemas de la gobernanza deportiva en España

Uno de los principales problemas del deporte español es que no se asegura la calidad en la elección de su dirigencia. El sistema de elección por parte de las asambleas, como recoge la Ley del Deporte, no asegura que sea la cualificación y la preparación lo que prime en la elección. De hecho, es algo que ni se menciona en la ley. La estructura asamblearia de las federaciones deportivas españolas, si bien en teoría es positiva en cuanto a representación de los estamentos deportivos, es un riesgo claro para que se desarrollen redes clientelares en las que quienes voten a cierta candidatura obtengan posteriormente beneficios (Ros, 2022).

El resultado es que, por lo general, no se presta atención a la idoneidad de las candidaturas para los órganos de las federaciones deportivas ni a la cualificación y los conocimientos de sus componentes. Por ejemplo, el Artículo 19 de los estatutos de la RFEF recoge como únicos criterios ser español o ciudadano de un país de la Unión Europea, tener residencia legal en España, tener mayoría de edad civil, no estar inhabilitado para desempeñar cargos públicos, tener plena capacidad de obrar y no estar sujeto a sanción disciplinaria deportiva que inhabilite para ello. Los procesos electorales impiden que se analicen las necesidades de las federaciones y el tipo de perfil que sería deseable para su liderazgo.

Russel Hoye y Graham Cuskelly (2007) explican en su obra fundamental sobre la gobernanza deportiva que la complejidad y el desarrollo del deporte necesitan que los puestos directivos sean ahora decididos en función de la capacitación de las personas. Es decir, no cualquiera puede liderar una federación deportiva, de la misma manera que no cualquiera puede gestionar una empresa multinacional. Se necesitan perfiles formados, con experiencia y conocimiento tanto dentro como fuera del sector deportivo. Así pues, si hacemos una comparación entre el currículum y la formación de Luis Rubiales y el de, por ejemplo, la presidenta de la Federación Inglesa de Fútbol, Debbie Hewitt, rápidamente veremos las diferencias porque la FA puede analizar y decidir qué formación, perfil y requisitos ha de tener quien acceda a su presidencia.

Nos encontramos, por lo tanto, ante un sistema que no solo puede ser propenso al clientelismo, sino que no favorece ni busca la excelencia. Por si fuera poco, se une a ello una falta de estructuras que puedan asegurar la rendición de cuentas. Aunque la Ley del Deporte señala que los órganos de control internos de las federaciones deben ser independientes, aún deja cabida a que estén integrados dentro del sistema de las federaciones. Esto, por ejemplo, contrasta con la norma emergente a nivel internacional. Las recientemente creadas unidades de integridad de las federaciones internacionales de tenis, atletismo o deportes acuáticos están lideradas por personas que no pertenecían a las organizaciones y sus estructuras son en apariencia independientes. El responsable de integridad de la RFEF es, sin embargo, a día de hoy Miguel García Caba quien fue anteriormente vicesecretario de la propia federación (Matilla & Fernández, 2023). Aunque el CSD y el TAD tienen algunas funciones de control, la debilidad de las estructuras de integridad y *compliance* en las federaciones deportivas españolas es evidente.

Finalmente, las estructuras del deporte español escasamente contemplan otro de los principios básicos del buen gobierno: la limitación de mandatos. No se hace mención a ello en la Ley del Deporte, quizás por ser algo poco habitual en los estándares de buen gobierno en España pues es más típico del contexto anglosajón. Sin embargo, la limitación de mandatos es claramente considerada como algo necesario en la gobernanza deportiva a nivel internacional (IOC, 2009; Thompson et al., 2022) porque contribuye a evitar los conflictos de interés y, además, proporciona nuevas ideas y favorece la modernización de las organizaciones deportivas (Forster, 2006; King, 2017).

En España la limitación de mandatos de la dirigencia deportiva es difícil de encontrar. Los estatutos del Comité Olímpico Español no hacen mención de ello, incluso cuando los Principios Básicos Universales de Buena Gobernanza del Comité Olímpico Internacional recomiendan a los comités olímpicos nacionales que adopten esta práctica. En el COE, sin embargo, el artículo 26.1 de sus estatutos establece que “el Presidente del Comité Olímpico Español será elegido en el primer semestre del año siguiente al final de cada olimpiada, por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegido por períodos de igual duración”. Algo similar ocurre en la RFEF. Mientras que la federación internacional (FIFA) adoptó la limitación de tres mandatos de cuatro años para su presidencia (Artículo 33.2

de los estatutos de la FIFA), la RFEF no tiene limitación alguna, tal y como se recoge en el artículo 20.1 de sus estatutos: “Todos los miembros de los órganos colegiados federativos que formen parte de ellos por elección desempeñarán su mandato por tiempo de cuatro años, coincidentes con el período olímpico de que se trate y podrán, en todo caso, ser reelegidos”.

Conclusión

En conclusión, la falta de atención a los estándares de gobernanza en el deporte por parte del legislador y del gobierno, quizás en una interpretación un tanto inocente y timorata de la llamada autonomía del deporte (Meier & García, 2015), nos ha llevado a la creación de unas estructuras que no son suficientemente robustas y que, además, lo fían casi todo a la auto regulación y auto control de las federaciones deportivas. El deporte español está lejos de seguir los más modernos estándares de gobernanza deportiva que ya pueden verse a nivel internacional. Los sistemas de elección de la dirigencia deportiva no favorecen la excelencia y las estructuras de control y rendición de cuentas son, cuando menos, mejorables. Tampoco se favorece la aparición de nuevas ideas o de puntos de vista distintos a través de personalidades independientes que puedan aportar un contrapeso a lo que es, fundamentalmente, un sistema endogámico de gobierno. Con estos miembros, que figuras como Luis Rubiales lleguen a la presidencia de una federación tan importante como la de fútbol es menos sorprendente. Y los vaivenes de su gestión eran, quizás, esperables. Luis Rubiales, en realidad, no es un ‘problema’ del deporte español, es más bien un síntoma.

Bibliografía

- Adam, S. (2021). *National Sports Governance Observer 2: Benchmarking governance in national sports organisations. Play the Game*. https://www.playthegame.org/media/v2cbmyte/national-sports-governance-observer-2_final-report.pdf
- Blatter, J. (2007). Sport must retain its autonomy. *FIFA.Com*. <http://www.fifa.com/aboutfifa/federation/president/news/newsid=109957.html> [Accessed 5-8-2007]
- Chappelet, J.-L. (2010). *The autonomy of sport in Europe*. Council of Europe Publishing. <https://rm.coe.int/autonomy-of-sport-in-europe/168073499f>
- Chappelet, J.-L., & Kübler-Mabbot, B. (2008). *The International Olympic Committee and the Olympic System: The governance of world sport*. Routledge.
- Council of the European Union. (2020, December 4). *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council*

on the European Union Work Plan for Sport (1 January 2021-30 June 2024) (2020/C 419/01). Art. 2020/C 419/01. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42020Y1204%2801%29>

Forster, J. (2006). Global sports organisations and their governance. *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, 6(1), 72–83. <https://doi.org/10.1108/14720700610649481>

Geeraert, A., Alm, J., & Groll, M. (2014). Good governance in international sport organizations: an analysis of the 35 Olympic sport governing bodies. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 6(3), 281–306. <https://doi.org/10.1080/19406940.2013.825874>

Girginov, V. (2022). The numbers game: quantifying good governance in sport. *European Sport Management Quarterly*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/16184742.2022.2078851>

Hoye, R., & Cuskelly, G. (2007). *Sport governance*. Elsevier.

IOC. (2009). *Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement*. https://stillmed.olympic.org/media/DocumentLibrary/OlympicOrg/IOC/Who-We-Are/Commissions/Ethics/Good-Governance/EN-Basic-Universal-Principles-of-Good-Governance-2011.pdf#_ga=2.52875886.79981476.1555718329-1941021303.1554767338

King, N. A. (2017). *Sport governance: an introduction*. Routledge.

Matilla, A., & Fernández, S. (2023, May 8). La RFEF pone al frente de Integridad a Miguel García Caba, el abogado que grabó a Javier Tebas. *Relevo*. <https://www.relevo.com/futbol/rfef-premia-abogado-grabo-javier-20230508200025-nt.html>

Meier, H. E., & García, B. (2015). Protecting private transnational authority against public intervention: Fifa's power over national governments. *Public Administration*, 93(4). <https://doi.org/10.1111/padm.12208>

Moñino, L. (2023, August 22). El Gobierno acorrala a Rubiales: estudia ir a la justicia deportiva para apartarlo. *El País*. <https://elpais.com/deportes/2023-08-22/el-gobierno-acorrala-a-rubiales-estudia-ir-a-la-justicia-deportiva-para-apartarlo.html>

Parent, M., Hoye, R., Taks, M., Naraine, M., & Seguin, B. (2021). Good sport governance and design archetype: One size doesn't fit all. In A. Geeraert & F. Van Eeckeren (Eds.), *Good governance in sport: Critical reflections* (pp. 180–194). Routledge.

Ros, C. (2022, December 16). Luis Rubiales reparte sueldos anuales de hasta 150.000 € entre los presidentes de las territoriales. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/deportes/futbol/mundial/2022-12-16/luis-rubiales-rfef-reparte-sueldos-anuales-presidentes-territoriales_3539926/

Snape, J., & Kassam, A. (2023, August 21). Spanish football president's kiss sparks outrage after Women's World Cup final. *The Guardian*.

<https://www.theguardian.com/football/2023/aug/21/luis-rubiales-kiss-outrage-spanish-football-fa-president-womens-world-cup-final-spain-jenni-hermoso?embed=true>

Thompson, A., Lachance, E. L., Parent, M. M., & Hoye, R. (2022). A systematic review of governance principles in sport. *European Sport Management Quarterly*, 1–26. <https://doi.org/10.1080/16184742.2022.2077795>

Tronchoni, N. (2023, August 20). A Jenni no le gustó el beso de Rubiales, a nosotras tampoco. *El País*. <https://elpais.com/deportes/mundial-futbol-femenino/2023-08-20/a-jenni-no-le-gusto-a-nosotras-tampoco.html>

US Figure Skating. (2021, November 10). *US Figure Skating seeking independent directors*. <https://www.usfigureskating.org/news/article/us-figure-skating-seeking-independent-directors>

Walters, G., & Tacon, R. (2018). The 'codification' of governance in the non-profit sport sector in the UK. *European Sport Management Quarterly*, 18(4), 482–500. <https://doi.org/10.1080/16184742.2017.1418405>

EDITA: IUSPORT

Agosto 2023