

# La vigencia de los reglamentos disciplinarios de las federaciones deportivas: una rectificación anunciada

*Enrique Barrero González*

Abogado

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN; II. EL MARCO NORMATIVO ANDALUZ. 1. La Ley 6/1998, del Deporte. 2. El Decreto 7/2000, de Entidades Deportivas Andaluzas. 3. El Decreto 236/1999, del Régimen Sancionador y Disciplinario Deportivo. III. LAS DUDAS Y LAS POLÉMICAS SUSCITADAS. 1. La intervención del Defensor del Pueblo. 2. Las Resoluciones del Comité Andaluz de Disciplina Deportiva. A. Resolución de 6 de marzo de 2003. B. Resolución de 7 de abril de 2003 y sus votos particulares. a). Su contenido. b). El voto particular de Antonio Millán Garrido. c). El voto particular de Santiago Prados Prados. 3.- Resolución de la Secretaría General para el Deporte de 30 de septiembre de 2003. IV. RESOLUCIÓN DE 7 DE ABRIL DE 2011 DEL COMITÉ ANDALUZ DE DISCIPLINA DEPORTIVA. 1. El cambio de criterio sobre la cuestión del fondo. 2. Las cautelas y las aclaraciones realizadas. V. LA PARADÓJICA SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO. VI. CONCLUSIÓN. MATIZACIÓN DE UNA DISCREPANCIA. LA PUBLICIDAD DE LOS REGLAMENTOS.

## I. INTRODUCCIÓN

El Comité Andaluz de Disciplina Deportiva<sup>1</sup> ha aprobado el día 7 de abril de 2011 una Resolución, dictada en el expediente 26/2011, que viene a suponer un importante punto de inflexión en una cuestión que el propio Comité

---

<sup>1</sup> El Comité está integrado, bajo la presidencia de EDUARDO GAMERO CASADO, por SANTIAGO PRADOS PRADOS e IGNACIO JIMÉNEZ SOTO (vicepresidentes primero y segundo respectivamente), IGNACIO VERGARA ÍVISON (secretario) y los vocales ENRIQUE BARRERO GONZÁLEZ, JULIA CALVO TRIVIÑO, EDUARDO DE LA IGLESIA PRADOS, YOLANDA MORALES MONTEOLIVA y JOSÉ MARÍA SUREZ LÓPEZ.

había conocido en resoluciones anteriores y en las que había mantenido un criterio distinto. He aludido en el título, con un eco literario fácilmente reconocible, a que se trata de una “rectificación anunciada” y para comprenderlo nada mejor que hacer la crónica y el relato de los antecedentes y del acuerdo que motivan estas líneas.

La resolución, antes de advertir en el fundamento jurídico segundo que “se trata de una cuestión de carácter general en la que a lo largo del tiempo se han sostenido diferentes interpretaciones jurídicas por parte de los distintos operadores jurídicos”, centra el debate en el hecho de que el club recurrente había invocado “la indebida aplicación como fundamento de las sanciones impuestas, de un reglamento disciplinario de la Federación Andaluza de Rugby que a su juicio no se encontraba en vigor, dado que no había sido aprobado por la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte de la Junta de Andalucía”<sup>2</sup>. El propio fundamento segundo advierte que el Comité, consciente de las diferentes interpretaciones que la vigencia del reglamento en tales circunstancias había suscitado, acordó llevar a cabo una deliberación monográfica y desarrollar en profundidad un amplio debate de la cuestión, para lo que tuvo a la vista un completo fondo documental de los antecedentes. Veamos, pues, el desarrollo previo del asunto con el mayor orden posible.

## II. EL MARCO NORMATIVO

Antes de aludir a las distintas normas que lo conforman, digamos que de lo que se trata, en resumen, como ya ha quedado adelantado, es de determinar si un reglamento disciplinario aprobado por la asamblea general de una federación andaluza y sometido a aprobación de la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte entra en vigor para sus propios asociados, al menos con carácter provisional, antes de que dicha aprobación se produzca.

El fundamento jurídico tercero de la Resolución de la que doy cuenta toma nota del marco jurídico de referencia, y pone su atención en las tres normas básicas que en nuestra Comunidad autónoma regulan la materia. A saber: La Ley 6/1988, de 14 de diciembre, del Deporte; el Decreto 7/2000, de 24 de enero, de Entidades Deportivas Andaluzas y el Decreto 236/1999, de 13 de di-

---

<sup>2</sup> Es el nombre actual de la Dirección General que ejerce la competencia en la materia de que se trata. Esta misma Dirección General se denominaba antes “de Actividades y Promoción del Deporte”. Denominación con la que también puede aparecer, de manera equivalente, en los documentos o Resoluciones que se reseñan.

ciembre, del Régimen Sancionador y Disciplinario Deportivo. Sigamos este esquema con entrecorillados tomados del propio fundamento.

**1. La Ley del Deporte 6/1988** “plasma con total claridad el modelo deportivo de colaboración público–privada establecido en nuestro ordenamiento jurídico, y que se condensa en su art.19.2: *Las federaciones deportivas andaluzas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la administración.* Sobre esta base se construye toda la arquitectura del sistema deportivo, y es la premisa que explica las particularidades de su ordenación jurídica en infinidad de aspectos concretos. Uno de dichos aspectos es el régimen de aprobación de las disposiciones reglamentarias, como enseguida hemos de ver. Conforme a esas coordenadas, el art.22.5e) de la propia Ley atribuye a las federaciones deportivas andaluzas la función de “*elaborar sus propios reglamentos deportivos*”, competencia que la Ley les reconoce como propia...”

Ahora bien, la propia Ley del Deporte dispone en su artículo 25, bajo la rúbrica de “Tutela”, lo siguiente: “*La Consejería competente en materia de deporte, por medio de los órganos correspondientes, ejercerá la función de tutela sobre las federaciones deportivas andaluzas, velando por los intereses generales que tienen atribuidos, a través, entre otros, de los siguientes medios: (...) d) Comprobar, previa a su aprobación definitiva, la adecuación de los reglamentos deportivos de las federaciones a la legalidad vigente...*”.

“Por lo demás, el conjunto de operadores jurídicos considera de manera pacífica que el control o tutela ejercido por la Administración delegante en esta materia no es de oportunidad, sino de legalidad, orientándose al contraste de la adecuación de los reglamentos federativos al marco normativo aplicable, para depurar eventuales infracciones u omisiones que resulten incompatibles con la legalidad (ordinaria o constitucional) vigente. Con ocasión del ejercicio de este control, la administración de tutela puede apreciar e indicar objeciones que impidan la calificación de la disposición revisada, y que determinen su devolución a la federación promotora para que introduzca en ella los cambios precisos, para acomodarla al marco normativo de referencia...”

**2. El Decreto 7/2000 de Entidades Deportivas Andaluzas** dispone en su artículo 39.2, “en coherencia con el marco legal descrito, que *los reglamentos de las entidades deportivas andaluzas serán aprobados por los órganos de gobierno competentes, de conformidad con las normas estatutarias;* y el artículo. 40.1 del propio Decreto establece que *los estatutos y reglamentos de las federaciones deportivas andaluzas, así como sus modificaciones, serán ratificados por el Director General de Actividades y Promoción del Deporte* [referencia que en la actualidad debe entenderse hecha a

la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte], y publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, surtiendo efectos frente a terceros a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Deportivas”.

**3. El Decreto 236/1999. del Régimen Sancionador y Disciplinario Deportivo** también se ocupa de la aprobación de los reglamentos federativos, con la mirada puesta en el aspecto disciplinario que a la norma le corresponde y ello “por la alta consideración que merecen los principios y garantías que rodean el ejercicio de la potestad disciplinaria”. Así, dispone en su artículo 19.3: *En el momento de la calificación de legalidad de los estatutos o normas de régimen interior por parte de la Consejería, ésta podrá proponer los cambios a introducir en las previsiones de naturaleza disciplinaria cuando entienda que no se aseguran suficientemente los derechos y garantías de las personas o entidades sujetas a la disciplina deportiva, se tipifiquen como infracciones conductas legítimas, se propongan sanciones desproporcionadas o, en general, no se respeten los principios disciplinarios previstos en la Ley del Deporte y en el presente Decreto.*

### III. LAS DUDAS Y LAS POLÉMICAS SUSCITADAS

La aparente claridad de los preceptos citados no impidió las dudas y la polémica que al respecto se suscitó y que vistas desde nuestra actual perspectiva me atrevo a calificar como una verdadera tormenta en un vaso de agua. Veamos con cierto orden el desarrollo de los acontecimientos.

#### 1. La intervención del Defensor del Pueblo.

La cuestión adquirió particular relevancia a partir de una queja formulada ante el Defensor del Pueblo y tramitada en el año 2003. El interesado presentaba su queja en calidad de entrenador de fútbol y en nombre de un colectivo de padres a cuyos hijos entrenaba y que se sentían perjudicados por la aplicación de unas normas del Reglamento General de la Federación Andaluza de Fútbol que a su juicio no estaban vigentes por no haberse *cumplido el requisito de su ratificación por la Dirección General, publicación en el BOJA* e inscripción en el registro de entidades deportivas, es decir los previstos en el artículo 40 del Decreto de Entidades Deportivas, antes citado.

Pues bien, sometida la queja a informe de la federación, ésta manifestó que las modificaciones del Reglamento estaban en vigor desde que fueron aprobadas por la asamblea federativa. Efectuaba, al efecto, una interpretación *a sensu contrario* del propio artículo 40 y afirmaba que aquellos requisitos solo

eran necesarios para la vigencia del reglamento *frente a terceros*, pero no para su vigencia frente a sus federados que obviamente carecían de tal condición.

El Defensor del Pueblo discrepó abiertamente de la interpretación federativa y, con el ánimo de profundizar en el asunto, ofició a la Consejería para que la Dirección General competente expresase su postura. La respuesta administrativa no le dio, sin embargo, satisfacción alguna, puesto que ratificaba expresamente el criterio de la federación y venía, en síntesis, a considerar lo mismo, es decir que “las garantías previstas en el tan citado artículo 40 van dirigidas exclusivamente para los terceros que ajenos al colectivo federativo pudieran tener algún interés legítimo y que hasta tanto no se publiquen las normas no le son de aplicación, a diferencia de los integrantes del ente deportivo, a los que aún con carácter provisional, les son aplicables tales normas que ellos mismas han aprobado y aceptado”

No conforme el Defensor del Pueblo con el criterio expresado por la administración, se mantuvo, asimismo, en su postura y manifestó que en concordancia con los artículos 40 y 29.1 d) del Decreto 7/2000 de Entidades Deportivas, las normas federativas solo pueden entrar en vigor tras su aprobación “definitiva” por la Dirección General, requisito que a su juicio impone inexcusablemente el segundo de los artículos citados al establecer un control de legalidad *erga omnes* que ha de ejercer la administración sobre las decisiones adoptadas por las federaciones deportivas en el ejercicio de su potestad de autoregulación. En consecuencia sugirió formalmente a la Dirección General lo siguiente: “Que se comunique a la Federación Andaluza de Fútbol que sus normas federativas, así como sus modificaciones, no surtirán efectos frente a sus miembros hasta tanto en cuanto estas no sean ratificadas por el Director General de Actividades y Promoción Deportiva”.

Ni que decir tiene, dado el ambiente polémico en el que la cuestión estaba planteada, que la administración no aceptó la sugerencia; y tras sucesivos escritos, en que cada parte reiteraba respectivamente su postura, el Defensor del Pueblo se avino, en fin, a no proseguir con la tramitación de la queja; “Al margen de la discrepancia manifestada y reiterada por esta institución, encontrándonos ante un claro supuesto de interpretación normativa, en el que cualquiera de la tesis mantenidas, tanto por la administración deportiva como por ésta institución, podrían prosperar si la sometiéramos a conocimiento de los tribunales de justicia, que son los únicos competentes para dirimir esta discrepancia, no es intención de esta institución entablar una batalla dialéctica sobre una cuestión controvertida que no nos conduciría a ninguna parte. En consecuencia procedemos a dar por concluidas nuestras actuaciones; si bien insistimos ante la

administración deportiva sobre la conveniencia, en aras de garantizar los derechos de los federados frente a los acuerdos adoptados por las asambleas federativas, de que el control de legalidad que con carácter preceptivo ha de realizar a posteriori la administración, se lleve a cabo con la mayor agilidad e inmediatez con la finalidad de evitar los perjuicios que podrían originarse si dichas normas o acuerdos federativos no pasasen el control de legalidad”.

En los escritos que la administración dirigió al Defensor del Pueblo en apoyo de su postura invocaba anteriores resoluciones del Comité Andaluz de Disciplina Deportiva y un acuerdo adoptado por la Secretaría General para el Deporte de la propia Consejería. Tenemos, pues, que detenernos en ambas invocaciones.

## **2. Las Resoluciones del Comité Andaluz de Disciplina Deportiva**

Conviene centrar el examen de estas resoluciones, al margen de una inicial declaración de incompetencia para abordar la cuestión, en las de 6 de marzo y 7 de abril de 2003, que fueron ampliamente difundidas y valoradas, no siempre, desde luego, en sentido favorable<sup>3</sup>. En ambas vino a resolver el Comité de acuerdo con la Federación Andaluza de Fútbol, es decir en el sentido de la vigencia de las normas federativas, frente a sus asociados, desde el momento en que las aprueba la asamblea y con carácter previo a la ratificación administrativa. Si bien en la segunda de ellas se produjeron dos votos particulares del mayor interés.

Las Resoluciones de 6 de marzo y de 7 de abril de 2003, con los votos particulares formulados en la segunda de ellas, fueron incluidas, con una nota previa sin firma, en el *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo* n° 3 (2003), con el título “*Sobre la eficacia de los estatutos y reglamentos antes de su ratificación administrativa*”. Merece la pena que aún con remisión general a la literalidad de las Resoluciones, hagamos un extracto de sus contenidos.

---

<sup>3</sup> MIGUEL MARÍA GARCÍA CABAS citó la de 7 de abril en un apartado expreso de su artículo “Apuntes federativos: La vigencia de la normativa federativa y el derecho a la certidumbre jurídica ¿hacia un incremento de la entropía jurídica?, publicado en, *Revista Jurídica del Deporte*, n° 12 (2004). Afirmaba el autor que el Comité “había realizado un abigarrado y alambicado ejercicio de interpretación jurídica con la finalidad de argumentar la conformidad a Derecho de la decisión”. “Sorprendentemente –añadía– y sin entrar en un exhaustivo análisis de la resolución, cuyo objeto excede del presente artículo, llaman la atención los argumentos esgrimidos por el referido órgano disciplinario andaluz. Ciertamente el Comité está vistiendo respetuosamente una discusión jurídica respecto a actos arbitrarios sobre los que no cabe discusión. Evidentemente en Derecho caben todo tipo de decisiones jurídicas, pero no aquellas amparadas por la arbitrariedad...”

#### A. La Resolución de 6 de marzo de 2003.

Dio cuenta la publicación del acuerdo adoptado y de las intervenciones favorables de los vocales Ignacio Jiménez Soto y Carlos Cano Remesal.

JIMÉNEZ SOTO, tras centrar la cuestión planteada, es decir si “dicho en román paladino” pueden aplicarse unos estatutos solo aprobados provisionalmente por la asamblea federativa antes de su ratificación por la Dirección General, afirmó que “la controversia surge por el carácter híbrido o bifronte de las federaciones deportivas, al tratarse de asociaciones privadas que ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo. De ahí surgen, en efecto, las dificultades como las que han originado el presente debate”. Sintetizó a continuación el marco jurídico (en la forma que ya conocemos) y afirmó que en él no se encuentra una respuesta determinante sobre la aplicación de unos estatutos provisionales. Acude, pues, a otras fuentes del derecho y cita la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1975 “en la que se determina claramente que las aprobaciones, a diferencia de las autorizaciones, no subordinan la validez del acto a la aprobación superior; el acto tiene virtualidad propia... y la aprobación sólo opera a efectos fiscalizadores. Con este pronunciamiento no hay duda alguna de la validez de unas normas que no habían sido aprobadas por la administración deportiva de entonces, y sí por la asamblea federativa”. Afirmó que esta postura encuentra auxilio “en la doctrina y en los dictámenes del Consejo Consultivo Andaluz”. En cuanto a la doctrina, cita a RAMÓN PARADA y otros que “no dudan en calificar a las federaciones como Corporaciones de Derecho público, semejantes prácticamente en todo, excepto en su creación, el famoso pacto fundacional que las distingue”. Destaca las semejanzas (monopolio legal, carácter obligatorio para determinadas actividades, funciones privadas y funciones públicas, régimen disciplinario, etc). Trae a colación la opinión del “insigne jurista y catedrático” FRANCISCO LÓPEZ MENUDO manifestada en su calidad de miembro del Consejo consultivo de Andalucía en el dictamen sobre el Decreto 7/2000 y alude a los preceptos constitucionales (artículos 22 y 36) que “vienen a determinar que quien verdaderamente aprueba sus normas es el ente privado en virtud de su potestad auto normativa, dejando a la administración el papel de garante de la legalidad o perfeccionamiento de la norma a través de su ratificación, que es, en la práctica, el control de legalidad y, sobre todo, frente a terceros”. “No parece, por tanto, descabellado, concluyó, que los miembros de un colectivo, no terceros, puedan aplicar de manera provisional unas normas que ellos han aprobado y aceptado”.

CANO REMESAL tomó nota, con cita de BASSOLS COMA, de que “la relevancia del deporte necesita de unas estructuras asociativas con capacidad pa-

ra dictar normas internas” y de que “si bien los estatutos representan o constituyen la voluntad de su órgano supremo, la asamblea general, lo cierto es que dicha voluntad no es absolutamente libre, sino que se encuentra limitada por una serie de normas que serán más o menos limitativas en función del grado de intervención pública existente sobre el sector de la actividad en que se desenvuelve la federación deportiva”. “El profesor ANDREU CAMPS en su obra relativa al régimen jurídico de las federaciones deportivas pone de manifiesto con base científica que la potestad de elaborar estatutos propios no deriva del ejercicio de funciones públicas y mucho menos de la declaración de utilidad pública, sino que es el propio de todas las personas jurídicas de derecho privado porque todos tienen una capacidad derivada del mismo derecho de auto normación”. Ello sin perjuicio del respeto al ordenamiento jurídico y a las funciones de tutela y control que corresponden a la administración, “que tienen su fundamento en la vigilancia y supervisión del desarrollo de las funciones públicas que les han sido delegadas”. Justificó su voto en su propia interpretación de las normas aplicables, avaladas por otros argumentos jurídicos: a) El dictamen del Consejo de Estado 78/41786, de 28 de septiembre de 1978, referido a la naturaleza y eficacia de los estatutos de los colegios profesionales; b) El dictamen 147/1999 de 4 de noviembre del Consejo Consultivo de Andalucía, que califica como control de legalidad de los estatutos federativos la facultad de “aprobación” que el artículo 6. g) de la Ley del Deporte confiere a la administración; c) La Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1975 (ya mencionada en la intervención de JIMÉNEZ SOTO). Concluyó, en suma, que las garantías de publicidad que exige el artículo 40 del Decreto de Entidades Deportivas lo son para el tercero, “lo que en derecho equivale al ajeno”, pero que “esta exigencia carece de sentido y finalidad para las personas y entidades que de manera directa o indirecta han participado en la confección de la norma y que bajo ningún concepto pueden tener la consideración de terceros”; y abogó finalmente por la aplicación de las normas emanadas de la federación con carácter previo a la ratificación, lo que afirma que se “viene desarrollando de forma pacífica en el ámbito federativo andaluz con conocimiento de la administración y sin que la misma en ningún momento haya realizado una manifestación expresa de voluntad en sentido contrario”.

El Comité aceptó este criterio, que ratificó, poco después en la Resolución a que se refiere el siguiente epígrafe.

#### B. La Resolución de 7 de abril de 2003 y sus votos particulares.

##### *a). Su contenido.*

En realidad la Resolución adoptada en el expediente 1011/2002 no con-

tiene mayores novedades, mas allá de la decisión sobre el caso concreto que examinó. Ahora bien, como en la deliberación del asunto se había anunciado un voto particular respecto a la normativa aplicable, dado que la sanción se había impuesto en aplicación de una norma aprobada por la asamblea federativa, pero no ratificada por la Dirección General, la propia resolución estimó precedente dedicar su fundamento primero a justificar la postura que mantenía, es decir la de la validez de la aplicación de la norma cuestionada; y así lo hizo en ponencia del Vocal IGNACIO JIMÉNEZ SOTO, con una mera remisión al anterior acuerdo de 6 de marzo, ya reseñado. Se basa su fundamento en la “doctrina” establecida en tal acuerdo previo, que ya había sido, por otra parte, aplicada en otra Resolución precedente, y de la que se decía que “tiene carácter vinculante para las decisiones posteriores que el órgano haya de adoptar, de acuerdo con las reglas esenciales para la formación de la voluntad de órganos colegiados”. Los fundamentos siguientes enjuician el acuerdo recurrido y confirman la sanción impuesta con base en la norma cuestionada. No obstante, y esta es la principal novedad de la resolución, se produjeron dos votos particulares que sostenían la posición contraria a la aplicación de la norma.

*b). El voto particular del Vicepresidente Antonio Millán Garrido, con la adhesión de la vocal Inmaculada González Yáñez–Barnuevo.*

El voto comienza con una breve exposición de antecedentes y una afirmación tajante: la sanción ha sido impuesta al recurrente conforme a lo previsto en un reglamento disciplinario sin vigencia. El razonamiento posterior parte de las conocidas ideas sobre el carácter privado de las federaciones y de la existencia de estatutos y normas de funcionamiento que rigen la vida del órgano federativo como persona jurídica; si bien con constancia, igualmente, de que “además, en tanto las federaciones deportivas son entidades que, aún ostentando carácter privado, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, se ha generalizado en el Derecho positivo la existencia de un previo control de legalidad de las indicadas reglas federativas, determinándose que es a la administración a la que le corresponde aprobar definitivamente o ratificar el proyecto estatutario inicial y sus posteriores reformas o modificaciones, así como el posterior desarrollo reglamentario”. Examina el marco normativo andaluz, con las referencias ya conocidas, y pone de relieve el carácter “inicial” o provisional de la aprobación federativa, por cuanto la aprobación “real o definitiva” corresponde a la administración tras el pertinente control de legalidad. De todas estas consideraciones extrae sus argumentos básicos: a) Tanto la Ley del Deporte como el Decreto de Entidades Deportivas establecen un procedimiento dual o bifásico en el que corresponde a la administración el control de legalidad de los estatutos y reglamentos

federativos y su posterior ratificación o aprobación. Ningún precepto contempla la entrada en vigor de estas normas antes de su ratificación administrativa, antes lo contrario, por lo que, de entrada, una interpretación literal conduce a la solución que el voto preconiza; b) Tal entendimiento se ve corroborado por la Orden de 7 de febrero de 2000 por la que se regulan los procesos electorales de las federaciones deportivas andaluzas<sup>4</sup>, una de cuyas disposiciones transitorias sanciona con la ineficacia las disposiciones que a la fecha de la convocatoria no tuviesen “debidamente ratificado su reglamento electoral”; c) La posición que se mantiene en nada contraría la doctrina del Consejo de Estado o del Consejo Consultivo de Andalucía: “una cosa es afirmar, como hacen estos órganos, que en sentido estricto lo que corresponde a la administración es una calificación de legalidad y otra distinta –que no se dice por los órganos consultivos– es que tales disposiciones federativas entren en vigor antes de la referida calificación de legalidad”. Aunque se deba hablar de ratificación, más que de aprobación, ello en nada influye, o “nada tiene que ver con la entrada en vigor de los estatutos y reglamentos que en la legislación andaluza determina de forma específica el artículo 40 del Decreto de Entidades Deportivas Andaluzas”; d) La tesis que sustenta la mayoría “resulta especialmente cuestionable en el ámbito disciplinario, en el cual la aplicación de un reglamento no ratificado por la administración –y por ello ni inscrito, ni publicado– contraviene los principios más elementales del procedimiento sancionador. La disciplina es, en efecto, una de las potestades genuinamente pública que, por delegación, ejercen las federaciones deportivas. De aquí que se atribuya a los reglamentos disciplinarios carácter normativo y se destaque su sustancial componente jurídico-público”. En este sentido trae a colación la “disposición contenida en el artículo 19.3 del Decreto 236/1999, de 13 de diciembre, del Régimen Sancionador y Disciplinario Deportivo, conforme al cual en el preceptivo control de legalidad la Consejería podrá proponer los cambios a introducir en las previsiones de naturaleza disciplinaria cuando entienda que no se aseguran suficientemente sus derechos y garantías de las personas o entidades sujetas a la disciplina deportiva, o se tipifiquen como infracciones conductas legítimas, se propongan sancionar desproporcionadas o, en general, no se respeten los principios disciplinarios previstos en la Ley del Deporte y en el presente Decreto”; e) La tesis que el voto particular mantiene

---

<sup>4</sup> En efecto, la Disposición transitoria primera de la Orden citada así lo dispone; y el Comité vela por su cumplimiento. En informe emitido el 6 de octubre de 2011 sobre la adecuación a la legalidad del Reglamento electoral remitido por la Federación Andaluza de Motonáutica, recuerda el Comité, en ponencia de la vocal YOLANDA MORALES MONTEOLIVA, la necesidad de respetar el criterio expuesto en la Resolución de 7 de abril, “coincidente con el de la Orden que actualmente regula los procesos electorales”.

es “la única coherente con la naturaleza atribuida a las federaciones deportivas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 24 de mayo de 1985 y sucesivas hasta la de 8 de junio de 2001, que es la asumida por la legislación andaluza, según la cual, las federaciones deportivas son entidades privadas, que además ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso con agentes colaboradores de la administración (art. 19 de la Ley del Deporte). Lo que tiene la consecuencia “de que “debe admitirse como lógico, en sede de política normativa, que los poderes públicos establezcan la necesidad de que los estatutos y reglamentos federativos sean ratificados por el órgano administrativo competente, previa su calificación jurídica, en orden a tutelar los intereses generales”. Cita en apoyo de estas mismas consideraciones la doctrina contenida en las Sentencia TS de 23 de marzo de 1988 y en las de 6 y 17 de mayo de 1996; f) La tesis de la mayoría que atribuye plena eficacia a los estatutos y reglamentos federativos antes de su aprobación por la asamblea general, además de contradecir el artículo 40 del Decreto de Entidades, resulta discordante con el sistema adoptado y con diversas previsiones normativas que el voto enumera.

*c). El voto particular del vocal Santiago Prados Prados.*

El voto ratifica, en cuanto al debate que nos ocupa, el contenido del voto anterior. “A estos efectos y con objeto de evitar reiteraciones innecesaria, este vocal suscribe íntegramente y da por reproducida la argumentación jurídica contenida en el voto particular presentado a esta misma resolución por el vicepresidente 1º de este Comité Antonio Millán Garrido”. No se limita, sin embargo, a ello el voto particular que se extiende en interesantes consideraciones sobre la incorrecta tipificación de los hechos que, a su juicio, había hecho la mayoría, según las circunstancias del caso que detalla y enjuicia.

### **3. La Resolución de la Secretaría General para el Deporte, de 30 de septiembre de 2003.**

La contestación que la Dirección General de Promoción Deportiva dio al Defensor del Pueblo, ya antes referida, aludió, como fundamento de su postura, entre otras razones, a esta Resolución de la Secretaría General. Debemos dar, por ello, cuenta de su contenido.

La Secretaría resolvía un recurso de alzada interpuesto por el club “Asociación Deportiva Los Ángeles” contra un acuerdo del Comité territorial de apelación de la Federación Andaluza de Fútbol que había desestimado el recurso formulado contra el acuerdo de la delegación de Almería que no incluyó al club re-

corriente en la fase de ascenso a la categoría de regional preferente juvenil, pese a haber quedado clasificado en el primer puesto de la competición jugada por los equipos de la categoría inferior. La razón de la no inclusión fue precisamente la aplicación de una modificación reglamentaria aprobada por la asamblea, pero no ratificada aún por la Dirección General. La propia Resolución señalaba, sin novedad alguna en este punto, que la cuestión de fondo “es dilucidar si la aprobación de los Estatutos y demás normas federativas, así como sus modificaciones, gozan de eficacia en relación a sus miembros desde la aprobación por la asamblea general o si por el contrario dicha eficacia se pospone hasta la preceptiva ratificación administrativa”. Tampoco el fundamento de la Resolución contiene mayores novedades, sobre lo ya conocido. A saber: la constancia del carácter dual de las federaciones como organismos privados que gestionan, a la vez competencias públicas delegadas; y competencias auto normativas con control de legalidad a ejercer por la administración. Concluye con la interpretación de la normativa vigente de manera acorde con el criterio federativo y con la distinción de la exigencia de ratificación y publicidad sólo para la inmediata vigencia de la norma “frente a terceros”, pero no para con los propios asociados. En el aspecto del enjuiciamiento más concreto del caso y para un mayor fundamento, la Secretaria General advertía que el club recurrente había participado en la competición con anterioridad a la aprobación de la norma cuestionada y sin que en ningún momento hubiese hecho reclamación o salvedad alguna.

#### IV. LA RESOLUCIÓN DEL COMITÉ ANDALUZ DE DISCIPLINA DEPORTIVA DE 7 DE ABRIL DE 2011.

##### 1. El cambio de criterio sobre la cuestión de fondo.

La renovación del Comité llevada a cabo en el año 2010, de acuerdo con las normas que lo rigen, ha propiciado, de la mano de la interposición de algunos recursos concretos, el que se haya planteado de nuevo la misma cuestión adormecida durante los años inmediatos posteriores a las polémicas, distintas posturas y Resoluciones del año 2003.

El Comité ha revisado su anterior criterio y ha venido a parar en la solución que ya anteriormente habían patrocinado el Defensor del Pueblo y el voto particular de CANO REMESAL con las adhesiones de PRADOS PRADOS y de INMACULADA GONZÁLEZ. Surgió de nuevo el asunto en el recurso 26/2011, interpuesto por “La Estación Club de Rugby” contra acuerdo del Comité de apelación federativo. Según relata el **antecedente de hecho tercero** de la resolución

“La FAR dispone de un Reglamento de Régimen Disciplinario ratificado por la Dirección General de Actividades y Promoción Deportiva el 23 de mayo de 2005, y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 113, de 13 de junio de 2005. Y, asimismo, en la Asamblea General Extraordinaria de la FAR celebrada el 3 de octubre de 2009 se adoptó el acuerdo de aprobación de un nuevo Reglamento de Régimen Disciplinario, que no fue ratificado por la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte al observarse objeciones de legalidad, por cuya razón se dictó por la Dirección General un requerimiento de subsanación que fue notificado a la FAR el 17 de marzo de 2010, y que todavía no ha sido atendido por la Federación. En cambio, la Asamblea General de la FAR celebró una sesión extraordinaria el 17 de julio de 2010, en la que introdujo modificaciones en el texto del Reglamento, pero sin atender las objeciones de legalidad formuladas por la Dirección General. El texto del Reglamento inicialmente aprobado en 2009, y las modificaciones introducidas en 2010, se encuentran pues aún sin ratificar por la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte, y no han sido inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Deportivas”.

Pues bien, tras las precisiones efectuadas en los fundamentos segundo y tercero sobre la decisión y desarrollo del correspondiente debate en profundidad y sobre el marco normativo vigente, de los que ya hemos dado cuenta más arriba, el Comité en ponencia de su presidente EDUARDO GAMERO CASADO, centra su atención, de acuerdo con el propio ámbito del recurso, en los Reglamentos Federativos Disciplinarios y decide la cuestión en sus **fundamentos cuarto y quinto**, que merecen ser reproducidos en su propia literalidad, tal como fueron redactados por el ponente y aprobados por el órgano.

“**Cuarto.** Aunque en una línea complementaria de razonamiento, conviene recordar que una de las funciones públicas delegadas a las federaciones deportivas andaluzas es “ejercer la potestad disciplinaria en los términos que establezcan sus respectivos estatutos y reglamentos, así como la normativa que le sea de aplicación” (art. 22.2.d) LD. Nuestras apreciaciones deben arrancar necesariamente de esta premisa, poniendo de relieve que la potestad disciplinaria constituye una función pública de carácter administrativo, delegada ipso iure a las federaciones deportivas cuando reciben su calificación como tales, y que en su ejercicio se someten a la tutela de la Administración pública delegante. Tutela que, cuando se activa con ocasión del procedimiento de aprobación de los reglamentos federativos, adquiere indudablemente la finalidad de preservar en todo punto la adecuación de la actuación federativa al marco normativo de referencia, en el que son de aplicación no sólo las normas estableci-

das en el ámbito autonómico, sino igualmente, las disposiciones estatales básicas y, como corolario de todo el sistema, las garantías constitucionales que fuesen eventualmente de aplicación.

En efecto, la aplicación y exigencia de las garantías y cautelas que rodean al ejercicio de las funciones públicas delegadas a las federaciones deportivas andaluzas debe resultar especialmente rigurosa cuando se trata de la potestad disciplinaria, que constituye una manifestación específica de la potestad sancionadora, siendo esta última, a su vez, inequívoca expresión del poder punitivo del Estado. Un poder que se encuentra rodeado de muy particulares y rotundas exigencias en los arts.24 y 25 de la Constitución española y en los arts.127 y sigs. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC); preceptos que son de incontestable aplicación con modulaciones al ejercicio de la potestad disciplinaria, según la jurisprudencia constitucional que los interpreta, y cuyo extendido conocimiento evita la necesidad de su cita expresa”.

“**Quinto.** En razón de lo antedicho, este Comité interpreta unánimemente el marco normativo de aplicación en el sentido de entender que, para la validez de los reglamentos disciplinarios federativos, es necesaria su previa aprobación o ratificación por parte de la Administración pública de tutela (que en este caso es la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte), pues con ocasión del ejercicio de las competencias que se le atribuyen, tiene lugar una tarea esencialísima de filtrado o depuración de los eventuales excesos o defectos en que inadvertidamente se haya podido incurrir con ocasión de la elaboración de la normativa disciplinaria federativa. Entendemos que el control de legalidad ejercido por la Administración delegante sólo adquiere pleno significado cuando se erige en requisito *sine qua non* para la entrada en vigor de la norma federativa, evitando que la misma pueda desplegar efectos antes de procederse a su control de legalidad, y por consiguiente, antes de que lleguen eventualmente a materializarse actuaciones inicuas: ya por infligirse sanciones carentes de la necesaria cobertura en el cuadro normativo de referencia, ya por resolverse procedimientos que no respondan a los principios constitucionales y legales que presiden su tramitación”.

## **2. Las cautelas y aclaraciones realizadas.**

El Comité ha sido consciente también de las dificultades transitorias de implantación del nuevo criterio y le ha dedicado con amplio espíritu constructivo el **fundamento sexto** de la resolución, del siguiente tenor literal:

“Cuestión distinta, pero derivada de la anterior, es determinar el modo en que esta posición del Comité debe proyectarse y aplicarse al caso concreto, o incluso trasladarse al conjunto de operadores del sistema deportivo andaluz. En este sentido, como ya se expuso supra, han existido diferentes interpretaciones en la materia, y es perfectamente lógico suponer que las federaciones deportivas andaluzas vengan aplicando de buena fe las disposiciones disciplinarias aprobadas por los órganos estatutariamente competentes para ello, sin aguardar su ulterior ratificación por la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte. En efecto, este Comité es plenamente consciente de que la actitud manifestada por los diferentes operadores jurídicos del sistema deportivo andaluz en relación con el momento de entrada en vigor de las disposiciones federativas, e incluso el contenido de las resoluciones de la Secretaría General para el Deporte recaídas en estos asuntos, han podido descansar en la interpretación que el propio Comité hizo de esta cuestión en algunos de sus expedientes.

Por ello, sería deseable encontrar un modo de conciliar la actuación bienintencionada de los órganos federativos que vinieran acomodándose a ese proceder, con las limitaciones propias de los instrumentos de aplicación del Derecho puestos al alcance de este Comité, de tal manera que pudiera en cierto sentido articularse un período de adaptación de todo el entramado federativo a la doctrina que se aplica en esta resolución. Pero no hallamos otra alternativa que la aplicación directa de la meritada doctrina al caso concreto, otorgando al justiciable el auxilio que invoca, y, no siendo posible armonizar de otra forma los intereses en presencia, este Comité entiende mayoritariamente que debe prevalecer el que resulta requerido de mayor protección, y que en razón de las funciones que nos vienen atribuidas, es la preservación de la legalidad.

No obstante, y continuando con la determinación de las consecuencias que arrastra la aplicación de esta doctrina, resulta pertinente señalar que no permite la revisión de cuantos asuntos hayan adquirido firmeza por no haber sido impugnados en tiempo y forma; y que tampoco permitiría acoger en cuanto al fondo las peticiones de anulación de sanciones disciplinarias formalmente fundadas en nuevos reglamentos no ratificados por la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte, pero que encuentren igualmente cabida o acomodo en los preceptos correspondientes del reglamento disciplinario federativo que vinieron a reemplazar y que sí fuera aprobado oportunamente por la Administración deportiva de tutela”.

## V. PARADÓJICA SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.

Una vez que la Resolución se había enfrentado con el deber de pronunciarse sobre la subsistencia de las sanciones impuestas, según lo dispuesto en el Reglamento federativo vigente, es decir el correctamente aprobado en el año 2005, y con el borrador ya ultimado y aprobado, se produjo la circunstancia de la que da cuenta el **fundamento duodécimo**, cuya inclusión literal da cuenta de lo sucedido y de la solución adoptada.

“Una vez deliberado este asunto en los términos anteriormente expuestos, y conocido por el Comité un borrador de la resolución, se ha incorporado formalmente al expediente el documento de constancia de la notificación del acto federativo objeto de recurso. Debe señalarse que la fecha de notificación de la Resolución del Comité de Apelación de la FAR no se aportaba con la copia de dicha resolución presentada por el actor (debe notarse que el art.43 de la Orden de 6 de marzo de 2000, por la que se dispone la publicación del Reglamento de Régimen Interior de este Comité, no exige la aportación de este dato con ocasión de la interposición del recurso), y que en el expediente remitido por la FAR tampoco figuran documentos de constancia de las notificaciones practicadas, por lo que este Comité no pudo verificar la temporaneidad del recurso y requirió de oficio a la FAR la acreditación de tal extremo, para efectuar el cómputo del plazo de interposición.

Al tener conocimiento del dato, el Comité ha procedido a valorar de oficio la admisibilidad del recurso según su plazo de interposición, por tratarse de una cuestión de orden público. Y efectuado el cómputo correspondiente, se aprecia que resulta extemporáneo.

En efecto, la resolución del Comité de Apelación de la FAR fue notificada por correo electrónico el 24 de febrero. El correo electrónico es admisible como medio de notificación debido a que la Asamblea General de la FAR acordó expresamente implantar este medio de notificación con sus afiliados. Tratándose de relaciones de sujeción especial como las que tienen lugar en este ámbito, y habiéndose adoptado tal acuerdo, la validez del medio se encuentra avalada por el art.35.2 d) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Por lo demás, las partes lo vienen reconociendo y aceptando pacíficamente como medio de notificación; y el principio pro competitione, (que encuentra acogida en el art.41 del Decreto 236/1999, citado), promueve la adaptación de las reglas generales del procedimiento administrativo en los procedimientos disciplinarios deportivos urgentes, a fin de asegurar el normal desarrollo de las competiciones, lo que justifica la articulación de instrumentos ágiles de notificación.

El recurso presentado ante este Comité se registró de entrada el 10 de marzo, y tratándose de un plazo expresado por días, de su cómputo se excluyen los inhábiles, iniciándose al día siguiente de la notificación (art.48.1 y 4 LRJPAC). La aplicación de estas reglas determina que el recurso resulte extemporáneo, al vencer el día 9 de marzo su plazo de interposición.

Por consiguiente, procede declarar de oficio la inadmisión del recurso, si bien el Comité ha acordado mantener formalmente en el texto de esta resolución todos los fundamentos jurídicos correspondientes a las deliberaciones que efectivamente han tenido lugar”.

## **VI. CONCLUSIÓN. MATIZACIÓN DE UNA DISCREPANCIA. LA PUBLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS FEDERATIVOS.**

Decía al principio que la rectificación efectuada por el Comité venía ya “anunciada” por los precedentes, puesto que planteada de nuevo la cuestión formalmente, resultaba difícil apartarse del criterio que ha terminado por imponerse, no solo coincidente en todo con el que tan razonadamente había expuesto el Defensor del Pueblo, sino que también se desprende de la literalidad y del sentido del artículo 40 del Decreto 7/2000, según había sido explicado con convincentes argumentos en los votos particulares que quedaron relatados en el epígrafe correspondiente de esta misma exposición. Hay que reconocer, sin embargo, que tampoco esta Resolución fue aceptada en su integridad por todos los miembros del Comité presentes en la votación<sup>5</sup>. El vocal EDUARDO DE LA IGLESIA usó de su derecho de consignar en acta la razón de su discrepancia, si bien con unos matices que deben ser aclarados y comprendidos. No se oponía con carácter general a la necesidad de ratificación por la administración de los reglamentos disciplinarios deportivos, sino que más bien centraba su atención en la consideración del caso concreto al justificar que “los operadores deportivos, federaciones, clubes, deportistas, etcétera, no han hecho otra cosa que seguir las ordenes del titular de la competencia, que, de forma pacífica, desde el año 2003, establece que son aplicables los reglamentos disciplinarios desde su aprobación por la asamblea general federativa; por tanto, al ser los participantes de las competiciones deportivas entidades privadas y actuar bajo las instrucciones de la administración, además cuyo mandato han de seguir, y en caso contrario podrían incurrir en responsabilidad, tal comportamiento ha de ser confirmado en el presente caso”.

<sup>5</sup> No estuvo presente el vocal IGNACIO JIMÉNEZ SOTO, que justificó debidamente su inasistencia.

Queda, por otra parte, una especie de cabo suelto al que merece la pena aludir. El artículo 40 del Decreto 7/2000, no se refiere solo, si bien se mira, a la ratificación o aprobación de los reglamentos federativos por la administración, sino que también exige la publicación y registro de los propios reglamentos. Alguien podría sostener, no sin fundamento, que también la vigencia de la norma está condicionada a su efectiva publicación oficial y no solo a su ratificación administrativa. La cuestión excede del propósito de la presente crónica, pero, en cualquier caso, podemos adelantar que el vocal SANTIAGO PRADOS ha dado a conocer al Comité la flexible doctrina que establece al respecto, la sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2010 (recurso 4943/2000) sobre el Reglamento Disciplinario de la Real Federación Española de Caza, cuya falta de publicación se había cuestionado. El Tribunal casa y anula la Sentencia de instancia y declara que no es necesaria la publicación en boletines oficiales de normas que tienen por destinatarios a quienes libremente han querido federarse y que, en tales casos, puede ser suficiente la previsión de la inscripción de los reglamentos. He indagado, no obstante, sobre si esta sentencia ha sido objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y he podido saber que el recurso ha sido, en efecto, formulado.

Quede, pues, este último punto pendiente para otra ocasión, cuando, como suele decirse, “por turno corresponda”.