



## **INFORME TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE SOBRE REGLAMENTO ELECTORAL RFEF**

**En Madrid, a 2 de septiembre de 2016**

Por la Subdirección General de Régimen Jurídico del Deporte se interesa mediante escrito de 24 de agosto, que tiene entrada en el TAD al siguiente día 25, escrito que, en su tenor literal, dice lo siguiente:

“Con fecha 19 de agosto de 2016 ha tenido entrada en el Consejo Superior de Deportes escrito remitido por el Secretario General de la Real Federación Española de F. por el que se remite a este organismo el Reglamento Electoral aprobado por la Asamblea General federativa en su reunión de fecha 11 de agosto de 2016. De acuerdo con lo previsto en el artículo 4.3 de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, adjunto remitimos copia de la documentación recibida a los efectos de que por parte de ese organismo se emita el preceptivo informe.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común, según redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se acuerda la suspensión el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento, que se tramita en este Consejo Superior de Deportes, por el tiempo que media entre la petición de informe preceptivo al Tribunal Administrativo del Deporte a que se refiere el artículo 4.3 de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Españolas”.

El Reglamento Electoral aportado lo fue por la Comisión Delegada de la Asamblea General, que aprobó asimismo el 11 de agosto de 2016 el proyecto de calendario electoral. La denominación que se emplea es exactamente “Reglamento de Elecciones a la Asamblea General, a su Comisión Delegada y a la presidencia de la Real Federación Española de F.”.

Procede, pues, el Tribunal a emitir el informe requerido por el CSD en términos los términos siguientes:

**PRIMERO.-** Este TAD emitió informe sobre el proyecto de Reglamento Electoral remitido por la RFEF que, con la misma denominación que la que se acaba de señalar, fue interesado por el CSD el 21 de enero de 2016 (expediente 12/2016) en relación con el aprobado por la Comisión Delegada de Asamblea General de la RFEF en sesión de 19 de enero. El informe se emitió el 5 de febrero de 2016, en cumplimiento de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, y con la misma fecha remitido al CSD.

**SEGUNDO.-** El presente informe, asimismo requerido por el CSD, se emite en relación con el aprobado por la Comisión Delegada de la Asamblea General de la RFEF el 1 de agosto de 2016 que contiene diversas modificaciones respecto del

inicial aprobado el 19 de enero. Con carácter preliminar deben efectuarse varias consideraciones:

a) El proyecto que ahora se examina se acompaña exclusivamente del texto articulado y sus anexos, pero no incorpora memoria alguna expresiva de las razones o justificaciones de las modificaciones introducidas. Tampoco se acompaña de la o de las resoluciones adoptadas por el Consejo Superior de Deportes en relación al proyecto inicial o al proyecto o proyectos posteriores, de haber existido.

b) Se desconoce si el nuevo proyecto de Reglamento Electoral sobre el que se solicita ahora el informe ha sido sometido al procedimiento interno federativo previsto en la Orden ECD 2764/2015, de 18 de diciembre, y, en particular, al régimen de publicidad y formulación de propuestas de modificación o enmienda por los sujetos legitimados al efecto, o si se ha entendido evacuado dicho trámite y cumplimentada la exigencia contenida en la Orden con el proyecto inicial.

c) Por último, y en cuanto al plazo, debe recordarse que la Orden que se acaba de citar establece en la disposición transitoria única la obligación de las Federaciones españolas de enviar al CSD en el plazo de 3 meses a partir de la entrada en vigor de aquella del proyecto de Reglamento Electoral conforme al art. 3 de la Orden. Y asimismo debe recordarse lo establecido en el artículo 2.3 de la Orden sobre la celebración del proceso electoral.

**TERCERO.-**Procede, a continuación, entrar en el examen sobre el texto articulado y los anexos, si bien el análisis se limitará a aquellos aspectos que merecen la consideración de este órgano, que estructurará su informe en relación a los diferentes capítulos del proyecto.

#### **CUARTO.-** Capítulo I. Disposiciones Generales.

En cuanto al art. 1 se mantiene en el texto remitido la referencia genérica a que las elecciones se regularán por lo establecido en el Código electoral Modelo de la FIFA y así mismo por el presente Reglamento. En este punto hemos de reiterar lo expresado en nuestro informe de 5 de febrero:

“No puede quedar duda alguna que el conjunto del proceso electoral que se desarrollará en la RFEF, como en cualquier otra Federación española, estará regulado, como no puede ser de otra manera, por el propio Reglamento electoral, con sujeción a los Estatutos de la respectiva Federación española y ambos, con sujeción a la legislación vigente en materia deportiva en España, especialmente la Ley 10/90, el Real Decreto 1835/1991, y la Orden ECD/2764/2015, y ello con total independencia de que de forma coherente con su propia naturaleza y sus funciones, a la RFEF le sean de aplicación, también, las normas emanadas por la FIFA de la cual forma parte, en todo aquello que no sea contradictorio o entre en colisión con la normativa vigente en España dictada por los poderes públicos competentes para ello. Si ese no fuere el caso, prevalecerá la normativa general del Estado”...

“El Reglamento Electoral no es ni puede ser un reglamento «autónomo» en el conjunto normativo de una Federación deportiva, como no lo es ni puede ser en ninguna entidad asociativa, ejerza o no ejerza funciones públicas por delegación de los poderes públicos como es el caso, porque dicho Reglamento emana y sólo puede emanar de los Estatutos y, en su caso, de los reglamentos generales que, en el caso de las Federaciones deportivas españolas, deben ser aprobados por el CSD. Estando sujetos los Estatutos de la RFEF a la Ley del deporte y su normativa de desarrollo el Reglamento electoral no puede de ninguna manera estar al margen de dicha sujeción y ello,

con total independencia de una mayor o menor fortuna en la redacción de los artículos correspondientes y con una mayor o menor explicitación de estos aspectos en el Reglamento”.

El art. 2 del proyecto prevé que las elecciones se iniciarán “el tercer cuatrimestre” (el proyecto inicial decía, “el primer”) por tanto, entre septiembre y diciembre, lo que es conforme con el calendario electoral que se acompaña.

El art. 4, por su parte, sobre la convocatoria reconoce que, conforme a la Orden meritada, la convocatoria ha de remitirse al TAD, con un mes de antelación al comienzo del proceso. Y asimismo especifica cuantos miembros, además del Presidente, componen la Comisión Gestora, doce.

Asimismo se prevé, en el art. 5 a), que el censo electoral provisional “será accesible en la forma prevista en las disposiciones que el Estado dicte en la materia”. Esta dicción no es ciertamente la más idónea por cuanto parece hacer mención a disposiciones pro futuro, cuando, en realidad, se refiere a la Orden ECD 2764/2015, de 18 de diciembre, es decir a una norma que forma ya parte del ordenamiento jurídico general del Estado.

En el mismo art. 5 c) se reconoce, como era exigible, el derecho al recurso ante el Tribunal Administrativo del Deporte, y en la letra e) la posibilidad de recusar a los miembros de la Comisión Electoral y la Comisión de Apelación, todo ello dentro de los elementos que debe contener la convocatoria electoral.

Por fin en el apartado b) del mismo art. 5 se ha incluido un segundo párrafo sobre la distribución del número de miembros de la Asamblea General por circunscripciones, especialidades y estamentos. Literalmente reza lo siguiente: “*La distribución inicial deberá reflejar la distribución inicial establecida en el Reglamento Electoral del número de representantes asignado a cada circunscripción*”

*por especialidad y por estamento, o en su caso, la resultante de las variaciones del censo que hayan sido aprobadas por la Comisión Delegada*”. En relación con esta previsión deben hacerse varias consideraciones:

- a) Se repite, *ab initio*, dos veces el mismo sustantivo, es decir, se vuelve a definir la distribución inicial como distribución inicial, lo que es técnica y lingüísticamente incorrecto.
- b) Aun cuando en este punto no hay remisión al Anexo II, éste figura, en el texto remitido, en blanco, al disponerse que la distribución inicial se realizará al aprobar el censo electoral inicial.
- c) Hemos de reiterar lo indicado en nuestro informe del 5 de febrero de 2016, consideración que es válida para este apartado concreto y también para el mencionado Anexo II, que, para mayor facilidad de manejo reproducimos en su literalidad (págs.. 25 y ss.) y en el que se recuerda el contenido necesario del Reglamento Electoral en los artículos 3.2.a) y 3.2.b) :

“Si tomamos en consideración la previsión normativa de la letra b) del apartado 2, del artículo 3 de la Orden electoral, este Tribunal debe evaluar necesariamente, como fase previa a la evaluación del Reglamento sujeto a Informe, si en el contenido de un Reglamento electoral debe incluirse necesariamente el número exacto de representantes de cada estamento por cada una de las circunscripciones electorales o, por el contrario, si el Reglamento debe fijar las reglas de distribución por estamentos y circunscripciones y debe ser la convocatoria electoral la que fije el número exacto de representantes por estamento y por circunscripción. Hasta la fecha la fijación del número exacto de representantes por cada estamento y por cada circunscripción, en aplicación de la Orden electoral del 2007

debía formularse o concretarse en la convocatoria electoral. No hay duda alguna que la orden del 2015 ha añadido, en este contexto, diversas frases o contenidos que no estaban en la Orden del 2.007.

Este Tribunal entiende que el contenido de las normas debe responder a la naturaleza y función de las mismas y a la voluntad manifiesta de cada una de ellas, es decir, con qué voluntad se aprobaron.

Como punto de partida debemos afirmar que un Reglamento es una norma con voluntad de permanencia y continuidad. El Reglamento se mantiene vigente en el tiempo mientras no sea modificado por otro con igual rango. En ese contexto no es propio de un Reglamento fijar aspectos que derivan de un hecho puntual que varía en cada momento. Así pues, la fijación del número concreto de representantes de cada estamento por cada circunscripción electoral estaría completamente sujeta a cada uno de los momentos puntuales en que se convoquen las elecciones y no perduraría en el tiempo. La fijación de unos números de representantes en función de un dato variable puntual en un momento determinado no corresponde a un concepto de Reglamento genérico, sino que sería objeto de la convocatoria, que es precisamente el acto de aplicación del Reglamento y es entonces y sólo entonces cuando se puede verificar si se cumple la normativa o no. Aplicando por analogía la legislación española electoral, la fijación del número de Diputados que corresponde a cada circunscripción electoral en función del censo de la población, queda fijado en cada momento de la convocatoria electoral, en el decreto de convocatoria. Esta podría ser también una interpretación razonable teniendo en cuenta lo que precisamente establece el artículo 5 de la Orden electoral sobre quienes pueden ser

electores y elegibles. Son electores única y exclusivamente los que sean deportistas “*en el momento de la convocatoria*” y no antes, o los clubes inscritos “*en la fecha de la convocatoria*” y no antes. Es la fecha de la convocatoria cuando tiene sentido y aplicabilidad la revisión de la correspondencia entre el censo y la distribución por circunscripciones. Además, como ya hemos dicho, esta cifra podría servir hipotéticamente para un proceso electoral a celebrar inmediatamente después de su aprobación, pero esas cifras ya no tendrían sentido alguno en un proceso electoral, celebrado unos meses más tarde y por supuesto el celebrado unos años más tarde.

Ahora bien, ésta no es la opción escogida por la RFEF.

La RFEF en su carátula del Reglamento dice: «Reglamento e elecciones a la Asamblea General, a la Comisión Delegada y a la Presidencia de la Real Federación Española de F.-Período olímpico 2016/2020». Es la propia Federación quien limita la vigencia de ese Reglamento a este proceso electoral y no a otros posteriores. No hay ningún precepto e la Ley, ni del Real Decreto, ni de la Orden que obligue a aprobar un Reglamento electoral para cada una de las convocatorias electorales pero la voluntad de la Federación ha sido aprobar un Reglamento para estas elecciones y circunscrito a estas elecciones.

Situados en este contexto y con esa voluntad de la Federación, debe considerarse completamente aplicable lo previsto en el apartado 2 del artículo 3 en cuanto a que el Reglamento (al ser específico de un solo proceso electoral) debe contener necesariamente en su texto la división de los estamentos por circunscripciones electorales, con independencia de que este Tribunal podría llegar a

evaluar esta inclusión como carente de lógica cuando el Reglamento se aprobara en un momento totalmente desvinculado del momento electoral y tuviera realmente una voluntad de permanencia en el tiempo, que no ha sido el caso. Precisamente por su naturaleza y características no debería haber problema a que en el texto del Reglamento se remitiera a un Anexo y fuera el Anexo el que hiciera la distribución precisa por circunscripciones y estamentos”.

El art. 10.1 incorpora también, como era debido, de conformidad con la Orden que “contra la resolución de la Comisión Electoral (en relación con el censo electoral provisional) podrá interponerse recurso ante el TAD en el plazo de diez días hábiles”.

Entre las funciones de la Comisión Electoral (art. 13) se mencionan dos nuevas, no incluidas en la versión inicial, las incluidas en las letras f) y g): resolución de las consultas de las Mesas electorales y elaboración de instrucciones para las mismas. Ahora bien, se mantiene en este precepto la dicción de la letra h) “velar por la aplicación de los Estatutos, Reglamentos y disposiciones de la FIFA y de la RFEF, así como las contenidas en el presente Reglamento”. Pues bien no se alcanza a entender la referencia a las disposiciones FIFA, que nada prevén sobre la elección de Presidente y la Comisión Delegada de la RFEF, y en cambio no se mencionan las disposiciones generales del Estado, a las que este proyecto de Reglamento Electoral ha de sujetarse.

Por otro lado, el art. 14.1 determina que para la válida constitución de la Comisión Electoral “deberá concurrir la mayoría absoluta de su componentes”. Recordemos que, conforme al art. 11, está formada por tres miembros. Así pues no solamente para la constitución sino para la adopción de acuerdos, deben estar presentes sus tres miembros, como por otro lado ha reiterado este Tribunal en informes distintos y resoluciones. En consecuencia ha de revisarse también el art.

14.2 (“los acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos”) por cuanto siendo tres los miembros, los acuerdos se adoptan por mayoría pues de otro modo el acuerdo no puede entenderse adoptado. No se especifica en el apartado 4 el modo o forma de notificación de los acuerdos de la Comisión Electoral. En fin, como se ha puesto de relieve *ab initio* en este informe, en la convocatoria electoral se ha de incluir la composición de la Comisión Electoral (y de la Apelación) y “los plazos para su recusación”, si bien no se prevé ni éstos ni el órgano que debe resolver la hipotética recusación ni el plazo de resolución, y si la resolución correspondiente es o no recurrible y ante quién.

El art. 15 establece la composición y funciones de la Comisión de Apelación, órgano no previsto en la Orden ECD/2764/2015, ante la que cabe el recurso potestativo contra los acuerdos de la Comisión Electoral. Son también tres los miembros, si bien para la misma se contempla la designación de suplentes (no para la Comisión Electoral), se deja fuera a los Graduados en Derecho (a diferencia de en la Comisión Electoral que los incluye) y, en fin, no se establecen los criterios “objetivos” para su designación (a diferencia de lo que ocurre respecto de los miembros de la Comisión Electoral en el art. 11.2). En cambio sí se resuelve la omisión del texto inicial y en el art. 15.4 se establece la recurribilidad de las resoluciones de la Comisión de Apelación ante este Tribunal, “adquiriendo firmeza cuando no se plantee tal recurso dentro de los plazos legalmente previstos”. El último apartado, el seis, prevé la publicación de las resoluciones de esta Comisión de Apelación en la página web de la RFEF (no en el tablón de anuncios también como dispone para las de la Comisión Electoral). En cualquier caso y para ambas Comisiones la publicación debe ser inmediata a la fecha en que el acuerdo o resolución se adopte. Por lo demás debería reflexionarse sobre la creación misma de la Comisión de Apelación por la incidencia que la tramitación de los recursos ante la misma (aunque potestativos) tendrían en el calendario sujeto a plazos tan breves, así como por el posible solapamiento de un recurso ante la Comisión de Apelación de uno de los sujetos legitimados y de otro, planteado directamente ante el Tribunal

Administrativo del Deporte por cualquier otro, y que sería el que resolvería con carácter definitivo y firme en vía administrativa la cuestión planteada.

#### **QUINTO.- Capítulo II. Elección de la Asamblea General.**

Se ha introducido un nuevo apartado, el sexto, en el art. 16: “La distribución inicial del número de representantes asignados a cada circunscripción por especialidad y por estamento se detalla en el anexo 2 del presente reglamento electoral, de acuerdo con el censo inicial”. Ya nos hemos referido a esta cuestión y hemos subrayado que el citado anexo aparece en blanco.

Por otro lado se ha resuelto la omisión e la referencia a la agrupación de candidaturas, en el art. 23.3.

En el art. 25 (Mesas Electorales), se ha introducido un segundo párrafo en el apartado primero con esta redacción: “De conformidad con lo establecido en el art. 32, se constituirá una Mesa Electoral especial, elegida por sorteo, a la que corresponderá efectuar el traslado y custodia del voto emitido por correo, realizar el escrutinio y cómputo del voto emitido por este procedimiento, así como adoptar las medidas precisas para garantizar la integridad de toda la documentación electoral correspondiente al voto por correspondencia”, precepto que se repite tal cual en el art. 32.1 específicamente dedicado al voto por correo. No parece imprescindible tal reiteración.

En cambio sí resulta necesario resolver la contradicción de tal disposición con el art. 31.2 (“cierre de la votación”) pues establece que la función de introducir

en la urna los votos por correo es de la Mesa ordinaria y no de la especial. No cabe que sean dos órganos distintos los encargados de la misma tarea.

En fin, el art. 32 incluye algunas modificaciones respecto del texto inicial: la forma de la solicitud de voto por correo de personas jurídicas; la remisión del listado de solicitudes de voto por correo al TAD; la preferencia del voto presencial sobre el emitido por correo; la fiscalización de la actuación de la Mesa Electoral especial. No obstante el apartado 7 establece que los votos emitidos por este procedimiento se depositarán ante la Comisión Electoral “por correo ordinario o servicio de mensajería”, y en el apartado 8 que “todo ello sin perjuicio del que los electores puedan tramitar el voto por correo de acuerdo con el procedimiento previsto en las normas que se hubieran podido dictar al efecto, acudiendo a la oficina de Correos que corresponda o al Notario o fedatario público que libremente elija”. En relación con ello debe recordarse el contenido de la Orden, en concreto el art. 17.4: “Para la emisión del voto por correo, el elector o persona física designada por los clubes y restantes personas jurídicas para realizar todos los trámites relativos al voto por correo acudirá a la oficina de Correos que corresponda o al Notario o fedatario público que libremente elija, exhibirá el Certificado original que le autoriza a ejercer el voto por correo así como ejemplar del DNI, pasaporte o autorización de residencia en vigor. En ningún caso se admitirá a estos efectos fotocopia del DNI, pasaporte o autorización de residencia en vigor”. Así pues podemos inferir de la Orden que solo hay dos formas de emisión: oficina de Correos y notario o fedatario, y no servicio de mensajería; y por otro lado, exigencia de la exhibición de documentos originales en ambos casos. Por lo demás en su segundo párrafo el art. 17.4 de la Orden establece que el sobre ordinario ha de remitirse, a elección de la Federación deportiva española correspondiente “bien a un apartado de Correos habilitado exclusivamente para la custodia de los votos por correo o bien a un Notario seleccionado por la Federación”.

### **SEXTO.- Capítulo III. Elección del Presidente.**

Se ha dado una nueva redacción al art. 37 y se ha introducido un nuevo párrafo en el art. 39, en ambos casos con plena adecuación a la Orden. Se mantiene la redacción del art. 43.f) en cuanto al uso del voto electrónico: “Cuando uno de los candidatos a Presidente así lo solicite formalmente se podrá desarrollar un procedimiento de votación electrónica para este acto”, disposición plenamente concorde con el art. 18.10 de la Orden. No obstante sigue un párrafo de alcance equívoco e indeterminado: “En el supuesto de no ser posible el desarrollo de la votación por el procedimiento electrónico, la Comisión Electoral procederá a declarar su no utilización:”. Este inciso no se acomoda a la Orden por cuanto establece una excepción no prevista sin llegar, en fin, a concretar cuáles pueden ser los supuestos de imposibilidad.

**SÉPTIMO.- Capítulo IV. Elección e la Comisión Delegada.**

Se ha dado una nueva redacción al art. 45.1 y se ha introducido un nuevo apartado en el art. 45.3, con plena adecuación a la orden.

**OCTAVO.- Capítulo V. Reclamaciones y recursos.**

Se ha incluido en el art. 60 la previsión de que el recurso ante la Comisión de Apelación tiene carácter potestativo y se ha establecido en el art. 63 que las resoluciones de esta Comisión serían recurribles ante el TAD adquiriendo firmeza en otro caso.

**NOVENO.- Anexo I. Previsiones relativas al desarrollo de la moción de censura del Presidente de la RFEF.**

El encabezamiento no es técnicamente correcto por cuanto no son previsiones sino reglas, normas o disposiciones. La regulación de la moción de censura se mantiene, pues, en un Anexo, al que se remite el art. 35 del proyecto de Reglamento. Se han solventado, no obstante, algunas de las contradicciones de la



previsión del texto inicial con la Orden, y que fueron puestas de manifiesto por este Tribunal en su informe de 5 de enero.

En todo caso ya pusimos en aquel momento de relieve que la regulación de la moción de censura forma parte del contenido mismo del Reglamento Electoral, según lo establecido por el art. 3 de la Orden, y que debería contenerse en el artículo correspondiente del Reglamento.

El presente **INFORME** se formula sin perjuicio de una posible revisión posterior en el ejercicio de las competencias que corresponden a este Tribunal Administrativo del Deporte, y con independencia de las facultades del Consejo Superior de Deportes contenidas en la Disposición Final Primera de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre.

Este es el INFORME que se emite por el Tribunal Administrativo del Deporte en Madrid, a 2 de septiembre de 2016.

**EL PRESIDENTE**

**EL SECRETARIO**