



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 207/2020 TAD.

En Madrid, el 25 de agosto de 2020, se reúne el Tribunal Administrativo del Deporte para para conocer y resolver el conflicto de competencias entre el Juez de Disciplina Social de la Liga XXX y el Comité de Competición de la Real Federación XXX, planteado por D^a XXX, Directora de la Liga XXX, actuando en nombre y representación de ésta.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha de 28 de julio de 2020, se ha recibido en este Tribunal Administrativo del Deporte escrito de planteamiento de conflicto de competencias positivo presentado por D^a XXX, Directora de la Liga XXX –en adelante, XXX -, actuando en nombre y representación de ésta. El referido conflicto de competencias positivo que se plantea tiene su origen en la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador ante el Juez de Disciplina Social (Expediente número 17 2019-2020) incoado, según afirma XXX en su escrito, “*por posible incumplimiento del Protocolo de actuación de vuelta a la competición de 15 de mayo de 2020, norma vigente y específicamente reguladora del proceder de los Clubes/SADs en la reanudación de la competición profesional 2019-2020*”, así como en la tramitación paralela por el Comité de Competición de la Real Federación Española de XXX (en adelante, XXX) de “*un expediente disciplinario extraordinario al XXX por la realización de conductas ‘que eventualmente podrían ser constitutivas de una o más infracciones de las normas deportivas generales, todo ello de conformidad con el artículo 32 del vigente Código Disciplinario de la XXX’*.” Esta tramitación paralela, según refiere XXX, genera una duplicidad de procedimientos lesiva del principio *non bis in ídem*.



Planteado en estos términos el conflicto de competencias, sostiene la representación de XXX que la competencia para conocer sobre el fondo del asunto corresponde al Juez de Disciplina Social de XXX y no al Comité de Competición de la XXX. En defensa de su competencia, argumenta la representante de XXX que el Comité de Competición de la XXX carece de norma estatutaria o reglamentaria que regule los procedimientos a seguir por los clubes o sociedades anónimas deportivas que han intervenido en la reanudación y finalización de la competición de Segunda División A (Liga XXX) en materia de prevención y actuaciones por COVID-19.

Según afirma XXX, la norma aplicable es el Protocolo de actuación de vuelta a la competición de los equipos de XXX de 15 de mayo de 2020, aprobado por la Comisión Delegada de XXX el 18 de mayo de 2020. Tratándose de un acuerdo interno de XXX, la competencia para valorar su cumplimiento o incumplimiento corresponde a los órganos internos de la misma –concretamente, al Juez de Disciplina Social-, sin que exista ninguna norma que faculte a la XXX a aplicar este Protocolo ni a fiscalizar su cumplimiento. Y es que el Código Disciplinario de la XXX no tipifica como infracción el incumplimiento de reglamentos internos de XXX ni, por ende, faculta al Comité de Competición para sancionar los referidos incumplimientos. Son, sin embargo, los Estatutos Sociales de XXX los que, en su artículo 69 -apartados segundo y tercero-, tipifican como infracción el incumplimiento de acuerdos, normas, órdenes e instrucciones internas dictadas por los órganos competentes de XXX.

Como consecuencia de lo anterior, interesa la representación de XXX que por este Tribunal se declare competente al Juez de Disciplina Social, ordenando al Comité de Competición de la XXX el archivo de las actuaciones, so pena de incurrir en la vulneración del principio *non bis in ídem*.

SEGUNDO.- En el mismo escrito, tras exponer las razones por las que estima que el conflicto de competencias debe resolverse a favor del Juez de Disciplina Social de XXX, se interesaba de este Tribunal la adopción de la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento administrativo sancionador incoado



por el Comité de Competición de la XXX, en el estado en el que se encontrara, hasta que por este Tribunal se dictase resolución que pusiera fin al fondo del asunto.

Este Tribunal, en resolución de 29 de julio de 2020, desestimó la solicitud de suspensión interesada por la representación de XXX, como consecuencia de la inexistencia de *periculum in mora*. Al faltar uno de los requisitos indispensables para la adopción de la medida cautelar, no fue necesario analizar el *fumus boni iuris*, por cuanto que bastaba con la ausencia de *periculum in mora* para desestimar la medida cautelar.

TERCERO.- Con fecha de 31 de julio de 2020, se confirió a la XXX un plazo de diez días hábiles para formular cuantas alegaciones conviniesen a su derecho sin que, hasta la fecha, se haya evacuado el referido trámite.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Tribunal Administrativo del Deporte es competente para conocer de la cuestión planteada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre disciplina deportiva, en virtud del cual *“los conflictos positivos o negativos que, sobre la tramitación o resolución de asuntos, se susciten entre órganos disciplinarios de la organización deportiva de ámbito estatal serán resueltos por el Comité Español de Disciplina Deportiva”*, al que este Tribunal ha sustituido en sus funciones, tal y como establece la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y de lucha contra el dopaje en la actividad deportiva.



SEGUNDO.- XXX está legitimada activamente para plantear este conflicto de competencias positivo en tanto que, de conformidad con el artículo 74.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, tanto la XXX como XXX son titulares de potestad disciplinaria sobre los clubes que las integran. Ostenta así, XXX, titularidad de derechos e intereses legítimos en los términos exigidos por el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

TERCERO.- Conferido trámite de audiencia a la XXX para que, un plazo de diez días hábiles alegase lo que a su derecho conviniera, el referido trámite no ha sido cumplimentado en tiempo. De conformidad con el artículo 73.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, procede declarar a la XXX decaída en su derecho al trámite de audiencia.

CUARTO.- El conflicto de competencias planteado por XXX constituye, de conformidad con lo alegado por ésta en su escrito dirigido a este Tribunal, un conflicto positivo en el que tanto XXX como la XXX pretenden irrogarse competencia para conocer de unos mismos hechos. Ciertamente, XXX en su escrito parte de la consideración de que los hechos investigados por el Juez de Disciplina Social son idénticos a los que investiga el Comité de Competición. Conferido trámite de alegaciones a la XXX, ésta ha guardado silencio, de lo que se deduce que la única información de que dispone este Tribunal acerca de la identidad de hechos investigados en ambos procedimientos es la proporcionada por XXX. No pudiendo, este Tribunal, tener en cuenta otros hechos o documentos que los recogidos en el expediente, el análisis del conflicto de competencias se va a realizar partiendo de la hipótesis de que, efectivamente, concurre dicha identidad fáctica. Y estos hechos, sometidos a investigación por ambos órganos –Juez de Disciplina Social y Comité de Competición- se refieren, precisamente, a la actuación del XXX en su desplazamiento a XXX conforme del Protocolo de actuación de vuelta a la competición de 15 de mayo de 2015, como consecuencia de la detección de casos positivos de COVID-19 de varios jugadores del referido club. Procede, en consecuencia, analizar las normas que,



en esta materia, atribuyen competencia para conocer de estos hechos a ~~XXX~~ y/o a la ~~XXX~~.

En este sentido, establece el artículo 74.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que la potestad disciplinaria atribuye a sus titulares legítimos la facultad para investigar y, en su caso, sancionar o corregir a las personas o entidades sometidas a la disciplina deportiva, según sus respectivas competencias. Su apartado segundo atribuye concretamente el ejercicio de esta potestad a:

“c) A las Federaciones deportivas españolas, sobre: Todas las personas que forman parte de su propia estructura orgánica; los Clubes deportivos y sus deportistas, técnicos y directivos; los jueces y árbitros, y, en general, todas aquellas personas y Entidades que, estando federadas, desarrollan la actividad deportiva correspondiente en el ámbito estatal.

d) A las Ligas profesionales, sobre los Clubes deportivos que participan en competiciones oficiales de carácter profesional y sobre sus directivos o administradores.”

Resulta de lo anterior que tanto ~~XXX~~ como la ~~XXX~~ ejercen la potestad disciplinaria en el ámbito de la disciplina deportiva, que se extiende a las infracciones a las reglas del juego o competición y normas generales deportivas tipificadas en esta Ley, en sus disposiciones de desarrollo y en las estatutarias o reglamentarias de Clubes deportivos, Ligas profesionales y Federaciones deportivas españolas. Continúa el artículo 75 exigiendo a las Ligas Profesionales, Federaciones deportivas españolas y clubes deportivos que participen en competiciones de ámbito estatal, la previsión, en sus disposiciones estatutarias o reglamentarias, de un sistema tipificado de infracciones, así como un sistema de sanciones, entre otros extremos.

Partiendo, así, de que tanto ~~XXX~~ como la ~~XXX~~ ostentan el ejercicio de la potestad disciplinaria, procede analizar cuál de las dos entidades es competente para incoar el procedimiento administrativo sancionador a fin de investigar –y, en su caso, sancionar- los hechos consistentes en la actuación del ~~XXX~~ en su desplazamiento a



XXX conforme a la normativa de prevención del COVID-19 contenida en el Protocolo de vuelta a la competición de XXX, como consecuencia de la detección de positivos por COVID-19 de varios jugadores del referido club, todo ello de conformidad con el cuadro de infracciones tipificado en sus correspondientes normas internas.

En este sentido, la representación de XXX, en el escrito de planteamiento del conflicto de competencia positivo, interesa que por este Tribunal se declare competente al Juez de Disciplina Social para conocer de los hechos presuntamente constitutivos de infracción al Protocolo de actuación de vuelta a la competición de los equipos de XXX de fecha de 15 de mayo de 2020, sosteniendo que es ésta la única competente para conocer de estos hechos, al referirse al posible incumplimiento su normativa interna al amparo del artículo 69 de sus Estatutos Sociales. En consecuencia, según sostiene, no podría la XXX irrogarse la competencia para sancionar hechos consistentes en presuntos incumplimientos de reglamentos internos de la Liga Nacional de XXX, pues esa conducta está tipificada en su normativa interna como infracción administrativa.

Sucede, tal y como se ha indicado *supra*, que la XXX no ha evacuado el trámite de alegaciones, luego no ha informado a este Tribunal de los hechos por los que se acuerda la incoación del procedimiento disciplinario, ni de su calificación jurídica, ni de las sanciones que pudieran corresponder. Tampoco constan ni los hechos ni la referida calificación jurídica en el acuerdo del Comité de Competición por el que se incoa expediente disciplinario que se aporta, como documento número tres, adjunto al escrito de planteamiento de conflicto de competencias. El referido acuerdo únicamente hace constar la incoación del procedimiento disciplinario extraordinario al XXX por la realización de conductas que eventualmente podrían ser constitutivas de una o más infracciones de las normas deportivas generales, ex artículo 32 del Código Disciplinario de la XXX, pero sin concretarlas. Quiere ello decir, por tanto, que este Tribunal desconoce con exactitud cuáles son los hechos por los que se ha acordado la incoación del procedimiento disciplinario por el Comité de Competición, así como su calificación jurídica y las sanciones que pudieran corresponder, con la gravedad que ello supone, máxime en un conflicto de competencias positivo en el que habría sido



deseable que la XXX hubiese fundamentado las razones por las que se considera competente para sancionar los hechos de que se trate.

La resolución del conflicto de competencias planteado exige, en este sentido, realizar un examen de compatibilidad entre las normas que atribuyen competencia a XXX para investigar y, en su caso, sancionar los hechos –a saber, el artículo 69 de los Estatutos Sociales, en relación con el Protocolo de actuación de vuelta a la competición de 15 de mayo de 2020- y las normas que atribuyen competencia a la XXX para incoar y –en su caso- resolver el expediente disciplinario. Estas últimas, sin embargo, no se han especificado por la XXX (al no evacuar el plazo de alegaciones) y tampoco se han concretado por XXX, que en su escrito de planteamiento del conflicto afirma desconocer la calificación jurídica que el Comité de Competición atribuye a los referidos hechos.

A fin de discernir el tipo infractor que, de la instrucción del expediente disciplinario, podría resultar aplicable atendiendo a la naturaleza de los hechos objeto de investigación, procede realizar un examen del cuadro de infracciones que la XXX tipifica en su normativa interna.

Tal y como decíamos, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 10/1990, la potestad disciplinaria en el ámbito de la disciplina deportiva se extiende a las infracciones a las reglas del juego o competición y normas generales deportivas tipificadas en esta Ley, en sus disposiciones de desarrollo y en las estatutarias o reglamentarias de Clubes deportivos, Ligas profesionales y Federaciones deportivas españolas. En este sentido, los Estatutos de la XXX establecen en su artículo 6 que la misma ejerce, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, la potestad disciplinaria deportiva, en los términos establecidos en la legislación vigente, los presentes Estatutos, el Código Disciplinario y el Reglamento General. Establece a continuación su artículo 53.1 que el régimen disciplinario de la XXX se regulará reglamentariamente a través de un Código aprobado al efecto por la Comisión Delegada. Dicho Código es, en definitiva, el Código Disciplinario de la XXX. Procede, en consecuencia, analizar las infracciones tipificadas en el referido Código



para así determinar cuáles, en su caso, podrían ser empleadas por el Comité de Competición de la XXX para calificar los hechos imputados al XXX

El Código Disciplinario, en su Título II bajo el epígrafe ‘Infracciones y Sanciones’ tipifica en su Capítulo II (artículos 63 a 81) las infracciones muy graves y sus sanciones. En dicho Capítulo se encuentran tipificadas varias infracciones que -entiende este Tribunal, atendida la naturaleza de los hechos- podrían calificar los hechos objeto de examen. Destacan, concretamente, tanto el artículo 68, que sanciona las conductas contrarias al buen orden deportivo, como el artículo 74, que sanciona la omisión del deber de asegurar el correcto desarrollo de los espectáculos deportivos que impliquen riesgos para los espectadores o participantes en los mismos. Ambos preceptos -entiende este Tribunal, con las debidas cautelas y sin ánimo de suplir el trámite de audiencia que debería haber evacuado la XXX - se advierten como los más oportunos para subsumir los hechos investigados de entre los demás tipificados en el Código Disciplinario.

En definitiva, XXX se irroga competencia para conocer de hechos presuntamente constitutivos de la infracción de incumplimiento del Protocolo de continua referencia (ex artículo 69 de los Estatutos Sociales), atribuyéndose la XXX competencia también para conocer de estos hechos por ser presuntamente constitutivos-entendemos- de la infracción de alteración del buen orden deportivo o de omisión del deber de asegurar el correcto desarrollo de los espectáculos deportivos, todo ello como consecuencia de la aparición de casos positivos de COVID-19 en diversos jugadores del XXX.

Procede, entonces, analizar la compatibilidad de las normas objeto de aplicación por cada una de las entidades -esto es, el artículo 69 de los Estatutos Sociales de XXX, en relación con el Protocolo de actuación de vuelta a la competición, así como los artículos 68 ó 74 del Código Disciplinario de la XXX -, a fin de analizar si la respuesta al significado de antijuridicidad del hecho requiere de la aplicación simultánea o no de los distintos preceptos tipificadores. En caso afirmativo, nos hallaríamos ante un concurso ideal de infracciones, pues un sólo hecho constituiría



dos o más infracciones administrativas. En caso contrario, estaríamos ante un concurso aparente de normas, por lo que correspondería hallar la norma que cubra la total significación jurídica del hecho, so pena de incurrir en la vulneración del principio *non bis in idem*.

Esta distinción ha de partir del estudio de la posibilidad de concurrencia de las sanciones que, hipotéticamente, podrían dictarse al amparo de los preceptos citados, pues sólo en ese caso podría afirmarse que la aplicación conjunta de los artículos objeto de examen da respuesta al significado de antijuridicidad del hecho. Nótese, en este sentido, que el concurso ideal de infracciones exige, para que éstas sean compatibles entre sí, que una misma conducta infrinja dos o más preceptos que tutelén bienes jurídico-protégidos diferentes. Por ende, el análisis nos conduce en primer lugar a la comprobación de la triple identidad que exige el principio *non bis in idem*.

El principio de *non bis in idem* constituye un principio general del derecho íntimamente ligado con los principios de legalidad, proporcionalidad y cosa juzgada material, que prohíbe la aplicación de dos o más sanciones así como la incoación de dos o más procedimientos cuando concurra la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos. La vertiente procesal de este principio, a que se refiere el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 159/1987, de 26 de octubre, impide que a través de procedimientos distintos se sancione repetidamente la misma conducta – siempre que concurra la triple identidad de sujetos, hechos y fundamento-, toda vez que ello entrañaría el riesgo de que unos mismos hechos simultáneamente existirían y dejarían de existir para distintos órganos, con la consiguiente lesión al derecho a la presunción de inocencia.

En el supuesto examinado, resulta indubitada la concurrencia de la identidad subjetiva, pues en ambos procedimientos, la persona presuntamente responsable es el XXX. En cuanto a la identidad fáctica, ya se ha apuntado *supra* que no constan en el expediente administrativo los hechos por los que el Comité de Competición ha acordado la incoación del expediente disciplinario. Que la identidad fáctica entre ambos expedientes es tal lo afirma XXX en su escrito de planteamiento del conflicto



de competencias, al referirse a la duplicidad de procedimientos sobre unos mismos hechos, pero lo cierto es que la XXX ha guardado silencio al respecto. Ya se ha explicado que, dado que el único dato que obra en el expediente es el proporcionado por XXX, la presente resolución parte de la hipótesis de la identidad fáctica afirmada en el escrito de planteamiento del conflicto, de lo que se deduce que los hechos por los que se ha acordado la incoación de procedimientos disciplinarios tanto en XXX como en la XXX son idénticos, a saber, la actuación del XXX conforme al Protocolo de actuación de vuelta a la competición como consecuencia de la existencia de varios casos confirmados de COVID-19 de jugadores del referido Club, circunstancia que ha sido determinante del aplazamiento de su primer encuentro con el XXX.

Procede, en fin, analizar el fundamento de ambas normas, pues la calificación del conflicto como un concurso ideal de infracciones dependerá de si existe o no identidad de fundamento entre las mismas. Tal y como se ha expresado, de concurrir esta identidad excluiríamos el concurso ideal de infracciones, dado que nos hallaríamos ante un concurso aparente de normas.

Pues bien, la doctrina entiende por fundamento el bien jurídico protegido por la norma sancionadora. Procede, a continuación, analizar los preceptos en conflicto, para determinar el bien jurídico protegido por cada uno de ellos.

Tal y como resulta del acuerdo de incoación de expediente disciplinario dictado por el Juez de Disciplina Social y que se acompaña al escrito de planteamiento del conflicto de competencias, el procedimiento se incoó a fin de investigar los hechos presuntamente constitutivos de las infracciones tipificadas en el artículo 69, apartados 2.e) y 3.d) y f) de los Estatutos Sociales de XXX, en relación con el Protocolo de actuación de vuelta a la competición de 15 de mayo de 2015. Dichos preceptos disponen lo siguiente:

“2.- Se consideran como infracciones muy graves:

(...)



e) El incumplimiento de los acuerdos adoptados válidamente por la Asamblea, Juntas de División, Comisión Delegada, Comités de la Liga y el Presidente, en uso de lo dispuesto en el artículo 30.b) de los presentes Estatutos.

(...)

3.- Son faltas graves:

(...)

d) El ejercicio de actividades públicas o privadas declaradas incompatibles con la actividad o función deportiva desempeñada y, en general, la conducta contraria a normas deportivas, siempre que no esté incurso en la calificación de falta muy grave.

(...)

f) El incumplimiento reiterado de órdenes e instrucciones emanadas de los órganos de la Liga XXX.”

Ciertamente, el Protocolo de actuación para la vuelta a la competición de los equipos de XXX de 15 de mayo de 2020 ostenta naturaleza de acuerdo interno, que fue aprobado por la Comisión Delegada de XXX el 18 de mayo de 2020. Quiere ello decir, por ende, que XXX, en el ejercicio de la potestad disciplinaria que le corresponde respecto de sus asociados ex artículo 74.2.d) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte y de conformidad con el artículo 3.1.c) de los Estatutos Sociales, ostenta competencia para sancionar los incumplimientos de los acuerdos y reglamentos internos que sean imputables a sus asociados.

En el presente supuesto, la aplicación del referido tipo infractor traería causa del presunto incumplimiento del Protocolo de actuación de vuelta a la competición, por cuanto que la infracción tipificada en el artículo 69 de los Estatutos Sociales ha de integrarse con el tenor del Protocolo, pues el propio precepto realiza una remisión a normativa interna al tipificar como infracción el incumplimiento de acuerdos, normas, órdenes e instrucciones emanadas de los órganos de XXX.



Procede, en consecuencia, analizar el fundamento del artículo 69 a la luz del bien jurídico protegido por el Protocolo de continua referencia. Pues bien, en este sentido, la introducción que obra al comienzo del referido Protocolo y que constituye una suerte de exposición de motivos argumenta las razones por las que se ha procedido a su aprobación. En el mismo se pueden leer las expresiones siguientes: *“un conjunto de medidas tendentes a evitar un nuevo rebrote de la enfermedad”* y *“éste es el motivo de la redacción de este documento, tener una norma que determine, en el momento en el que las autoridades sanitarias autoricen la vuelta a la competición, todas las actuaciones que se tienen que llevar a cabo con el objetivo de que estos encuentros se celebren con las mayores garantías de seguridad para los participantes en ellas.”*

Se desprende del tenor de estos motivos que el bien jurídico protegido por el Protocolo es, en definitiva, la salvaguardia de la salud pública, la seguridad y el orden público en las competiciones de los equipos de ~~XXX~~ celebradas durante la vigencia de la crisis sanitaria generada por el COVID-19. La competencia para tutelar la seguridad y salud pública que esta norma atribuye a ~~XXX~~ se circunscribe exclusivamente a la facultad de fiscalizar el cumplimiento por los clubes asociados de la normativa de prevención del COVID-19, en tanto que dicha normativa ha sido aprobada por un órgano interno de la misma.

En lo que se refiere al fundamento de los preceptos del Código Disciplinario de la ~~XXX~~, procede realizar las siguientes consideraciones. Establece el artículo 68 lo siguiente: *“[e]n general, las conductas contrarias al buen orden deportivo, que no sean calificadas como actos y conductas violentas, racistas, xenófobas e intolerantes, cuando se reputen como muy graves, serán sancionadas con multa de 3.006 a 30.051 euros y una o varias de las siguientes sanciones (...).”* Refiere asimismo el artículo 74 del mismo texto reglamentario que *“[s]e consideran específicamente como infracciones muy graves, la omisión del deber de asegurar el correcto desarrollo de los espectáculos deportivos que impliquen riesgos para los espectadores o para los participantes en los mismos, tanto en lo que se refiere al desarrollo de la propia actividad deportiva, como a la protección de los derechos fundamentales y,*



específicamente, los que impliquen comportamientos racistas, xenófobos o intolerantes.”

Sin perjuicio de que los conceptos de ‘buen orden deportivo’ y de ‘correcto desarrollo de espectáculos deportivos’ puedan calificarse de conceptos jurídicos indeterminados con una mayor o menor amplitud, ambos preceptos, en definitiva, tutelan, en general, el orden, la seguridad y la salud pública en la competición.

Resulta de lo anterior que, sea cual fuere el precepto por el que la XXX califica los hechos presuntamente constitutivos de infracción, lo cierto es que entre estos y el artículo 69 de los Estatutos Sociales de XXX -en relación con el Protocolo de XXX - existe identidad de fundamento pues, con mayor o menor amplitud, todos tutelan la seguridad y salud pública de todos los integrantes en la competición deportiva.

Sucede, en consecuencia, que en el supuesto examinado concurre la triple identidad de sujetos, hechos y fundamento entre la normativa de XXX y la de la XXX. Por esa razón, este Tribunal ha de descartar que nos encontremos ante un concurso ideal de infracciones, pues ello exige que las normas que tipifican estas infracciones protejan bienes jurídicos diversos. Nótese, además, que no resulta necesaria la aplicación de todas las normas en conflicto a fin de elevar el nivel de protección, sino que ha de hallarse aquélla que da respuesta en su totalidad al significado de antijuridicidad del hecho. Así, lo que realmente subyace en el conflicto de competencias planteado es un concurso aparente de normas de XXX y la XXX.

Ciertamente, en los casos de concurso de normas sólo se entiende cometida una infracción, aunque el supuesto de hecho sea, a priori, subsumible en varias normas diferentes. Y es que, si se aplicasen todas estas normas, se estaría castigando varias veces la misma infracción, toda vez que se estaría sancionando siempre la misma acción u omisión con la misma antijuridicidad y culpabilidad. En consecuencia, en el concurso de normas sólo una es aplicable, quedando las demás inmediatamente desplazadas por ésta. Así, la cuestión de la tipificación de la conducta (y, por ende, de la determinación del órgano competente para conocer de ella) admite dos soluciones distintas, pero únicamente en abstracto pues, tal y como establece el Tribunal Supremo



en Sentencia de 22 de mayo de 2009, la posibilidad, desde una perspectiva puramente lógica, de subsumir una conducta en más de una norma, sin embargo, debe ser sólo aparente, toda vez que en última instancia, sólo una de las normas resulta aplicable, en la medida en que el desvalor del comportamiento antijurídico es abarcado íntegramente por uno de los preceptos en concurso, excluyendo a los demás. El fundamento general del concurso de normas radica, en definitiva, en el principio *non bis in ídem* que, dada su conexión con las garantías de tipicidad y legalidad de las infracciones, resulta plenamente aplicable en el derecho administrativo sancionador, tal y como establece el Tribunal Constitucional, por todas, en Sentencia número 2/2003, de 16 de enero.

En cuanto a la resolución del concurso de normas, nótese que habrá de aplicarse aquélla que proporcione una respuesta total al significado de antijuridicidad del hecho. A fin de hallarla, resultan aplicables por analogía las reglas establecidas en el artículo 8.1 del Código Penal y que son las siguientes: a) el criterio de especialidad en virtud del cual *“el precepto especial se aplicará con preferencia al general”*; b) el criterio de la subsidiariedad, por el que *“el precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea ésta tácitamente deducible”*; c) el criterio de la consunción, según el cual, *“el precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquél”*; d) y, por último, el llamado criterio de alternatividad (también conocido como subsidiariedad o consunción relativas o impropias), que comporta que, en defecto de los criterios anteriores, *“el precepto penal más grave excluirá los que castiguen el hecho con pena menor”*.

La circunstancia de que dichas reglas se contengan en un precepto penal no es óbice para que sean aplicables en sede administrativa, pues el artículo 8 del Código Penal se limita a recoger los criterios de interpretación a fin de determinar la Ley o el precepto legal aplicable que ya venían siendo aplicados por el Tribunal Supremo. Procede, en consecuencia, la aplicación analógica de dicho precepto al presente supuesto en aras de resolver el concurso de normas planteado.



En el presente supuesto, procede resolver el concurso de normas en base a la aplicación del principio de especialidad, de forma que el precepto especial deberá aplicarse con preferencia al general. Ha de hallarse, entonces, la norma que se ajusta más exactamente al supuesto de hecho, es decir, aquélla que exprese de manera más completa la respuesta al significado de antijuridicidad del hecho, que deberá desplazar a las que lo hagan de manera más vaga y abstracta.

Aplicando estos criterios al caso que nos ocupa, la solución es clara. El Protocolo de actuación de vuelta a la competición de 15 de mayo de 2020 constituye una norma expresamente adoptada para garantizar la seguridad y salud en la celebración de competiciones deportivas como consecuencia de la crisis sanitaria generada por el COVID-19. La presunta antijuridicidad del hecho reside, en definitiva, en la eventual lesión que a la seguridad y salud de los intervinientes en la competición se ha podido presuntamente irrogar como consecuencia de la detección de casos positivos de COVID-19 de varios jugadores del XXX.

Es cierto que este riesgo para salud y seguridad podría subsumirse en los tipos de los artículos 68 o 74 del Código Disciplinario, que protegen el buen orden deportivo y el correcto desarrollo de los espectáculos deportivos en general; pero también lo es que dichos preceptos proporcionan una respuesta más vaga y abstracta al significado de antijuridicidad del hecho. Y es que la norma que verdaderamente se ajusta al supuesto de hecho es la contenida en el artículo 69 de los Estatutos Sociales de XXX en relación con el Protocolo de actuación de vuelta a la competición, que es precisamente la norma expresamente dictada para el fin de tutelar la seguridad y salud de todos los integrantes de la competición durante la crisis sanitaria generada por el COVID-19. Esta norma contiene un elemento adicional que la individualiza frente a las de la XXX, esto es, la previsión específica de un protocolo de medidas con normas de actuación para garantizar la seguridad, higiene, limpieza y salud, con el objeto de que los encuentros de los próximos meses se celebren con las mayores garantías para todos los participantes, todo ello en el contexto de la crisis sanitaria generada por el COVID-19. Prueba de ello es, además, que el propio Protocolo indica la normativa aplicada en el mismo, entre la que se incluyen Reales Decretos y Órdenes



Ministeriales dictadas a propósito de la gestión de la situación de crisis sanitaria provocada por la pandemia.

Vaya por delante que esta aplicación preferente del artículo 69 de los Estatutos Sociales en relación con el Protocolo de actuación de vuelta a la competición en modo alguno pretende derogar o matizar la competencia que, con carácter general, ostenta la XXX para sancionar las vulneraciones al buen orden deportivo o al correcto desarrollo de los espectáculos deportivos. Y es que lo que aquí se está valorando es la competencia para sancionar ataques a la seguridad y salud pública de los intervinientes en la competición cuando esos ataques traen causa de un presunto incumplimiento de una norma interna de XXX, esto es, el Protocolo de actuación de vuelta a la competición. Por esa razón, porque la norma que constituye el parámetro para analizar la conformidad a derecho de la actuación de los clubes es una norma interna de XXX dictada en el ejercicio de su competencia para organizar las competiciones oficiales de XXX de carácter profesional y ámbito estatal, así como para desempeñar funciones de tutela, control y supervisión de sus asociados, es ésta la competente para conocer de los hechos investigados.

Obedeciendo así los hechos presuntamente ilícitos a la actuación del XXX conforme al Protocolo de 15 de mayo de 2020, al haberse detectado casos positivos por COVID-19 en los jugadores del club y existiendo una norma específicamente aprobada para garantizar la seguridad y salud de los intervinientes en la competición en tiempos de COVID-19, es evidente que ésta deberá desplazar a las que, con carácter general o más abstracto, tutelan la seguridad, el orden y la salud de participantes y espectadores y que no se circunscriben expresamente a la gestión del riesgo que la vuelta a la competición genera en tiempos de pandemia.

En consecuencia, el concurso de normas ha de resolverse a favor del artículo 69 de los Estatutos Sociales de XXX en relación con el Protocolo de actuación de vuelta a la competición de 15 de mayo de 2020, que constituye la norma especial frente a las generales tipificadas en los artículos 68 y 74 del Código Disciplinario de la XXX. Éstas, en consecuencia, quedan desplazadas por aquélla, pues son tanto el



artículo 69 de los Estatutos Sociales de XXX, como el Protocolo de actuación de vuelta a la competición de 15 de mayo de 2020 al que ésta se remite, las normas que cubren la total significación jurídica del hecho investigado.

Entiende, en fin, este Tribunal, que -partiendo de la hipótesis de que los hechos por los que se han incoado procedimientos disciplinarios tanto por la XXX como por XXX son idénticos, dato que desconocemos con exactitud por las razones expuestas- el conflicto de competencias planteado ha de resolverse a favor de XXX, al ser ésta la competente en virtud del artículo 69 de sus Estatutos Sociales, para ejercer la potestad disciplinaria respecto de presuntos incumplimientos de acuerdos válidamente adoptados por sus órganos internos, entre los que se encuentra el Protocolo de actuación de vuelta a la competición de 15 de mayo de 2020, aprobado por la Comisión Delegada con fecha de 18 de mayo del mismo año.

En su virtud, este Tribunal Administrativo del Deporte **,ACUERDA**

DECLARAR que la competencia para conocer de los hechos consistentes en la actuación del XXX en su desplazamiento a XXX conforme del Protocolo de actuación de vuelta a la competición de 15 de mayo de 2020, como consecuencia de la detección de casos positivos de COVID-19 de varios jugadores del referido club, corresponde a la Liga XXX.

La presente resolución es definitiva en vía administrativa, y contra la misma podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Madrid, en el plazo de dos meses desde su notificación.

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

