



## Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 353/2021 BIS TAD

En Madrid, a 20 de diciembre de 2021, se reúne el Tribunal Administrativo del Deporte para conocer y resolver el recurso formulado por D. XXXX, actuando en nombre y representación del XXXX., respecto de la medida de no prestación de servicios federativos y no tramitación de licencias de futbolistas al XXXX, dictada por el Secretario General de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) en fecha 4 de agosto de 2021.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** Con fecha 24 de agosto de 2021 se ha recibido en este Tribunal Administrativo del Deporte el recurso interpuesto por D. XXXX, actuando en nombre y representación del XXXX., respecto de la medida de no prestación de servicios federativos y no tramitación de licencias de futbolistas al XXXX, dictada por el Secretario General de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) en fecha 4 de agosto de 2021, en aplicación de los artículos 61 a) y b) del Reglamento General de la RFEF.

En dicho recurso el recurrente solicitó la adopción de medidas cautelares, el Tribunal por resolución de 25 de agosto de 2021 (Expediente 353/2021) acordó su denegación.

**SEGUNDO.** La resolución objeto de recurso trae causa de las reclamaciones efectuadas contra el club recurrente por sus futbolistas, por importe de veintidós mil cuatrocientos ochenta y seis euros (22.486 €).

El 4 de junio de 2021, la RFEF tuvo conocimiento de dichas denuncias a través de Asociación de Futbolistas Profesionales (AFE).

Con fecha 7 de junio de 2021, el Secretario General de la RFEF dio traslado al club de las denuncias dando plazo para la formulación de las alegaciones oportunas.

Con fecha 18 de junio de 2021, el club formuló alegaciones, que fueron resueltas por la Comisión Mixta de Tercera División (en adelante “Comisión Mixta”), formada por representantes de la RFEF y de la AFE, de conformidad con lo previsto en el artículo 58.2 del Reglamento General de la RFEF.

Con fecha 24 de junio de 2021 la Comisión Mixta de Tercera División reconoció la existencia de una deuda del club con los jugadores por importe de dieciocho mil trescientos diez euros con setenta y nueve céntimos (18.310,79 €).



Con fecha 24 de junio de 2021, la Comisión Mixta requirió al club para que hiciera efectiva la referida cantidad, comunicándole que fecha y plazo límite para realizar el pago: las 12 horas del 30 de junio de 2021.

Con fecha 29 de junio de 2021 el XXXX. presenta nuevas alegaciones respecto a un jugador, que no se habían tenido en cuenta previamente. A la vista de las cuales, la Comisión Mixta se reunió el 2 de julio de 2021 y determinó que el importe de la deuda era de dieciocho mil treinta y siete euros con ochenta céntimos (18.037,80 €), mediante resolución que fue notificada al club el 5 de julio de 2021, y dando un plazo de cuarenta y ocho horas para satisfacer el importe.

Con fecha 4 de agosto de 2021 el Secretario General de la RFEF adopta las medidas previstas en el art. 61 a) y b) del Reglamento General de la RFEF.

**TERCERO.** Contra dicha resolución interpone recurso ante el Tribunal el Club realizando las siguientes alegaciones:

a. Nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida por haber sido dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido a tenor de lo establecido en el artículo 47.1.e) de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), por tratarse de un expediente sancionador y haberse omitido los trámites previstos en el art. 33 y siguientes del Código Disciplinario.

b. Nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida por haber sido dictada por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia a tenor de lo establecido en el artículo 47.1.b) de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), por considerar que el Secretario General carece de competencia para imponer sanciones siendo la competencia del Juez único de competencia.

c. Nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida por estar fundamentada sobre acuerdos nulos de pleno derecho, por la ausencia de reglamento de funcionamiento de la Comisión Mixta de Tercera División RFEF-AFE.

d. Nulidad de las reclamaciones ante las Comisiones Mixtas por defectos de forma, por ausencia de las firmas de los reclamantes, tal como requiere el artículo 2 del Anexo II del convenio colectivo para Segunda División “B”, donde se regula el procedimiento de las Comisiones Mixtas de Segunda División “B”.

e. Que no se adeudaba la cantidad reclamada, por haber abonado el club gastos de comida y ropa por un importe total de cinco mil cuatrocientos treinta y tres euros con noventa y seis céntimos (5.433,96 €), que la Comisión Mixta no había descontado de la deuda finalmente cuantificada, que a su juicio era de nueve mil ochocientos doce euros con setenta y cuatro céntimos (9.812,74 €).



**CUARTO.** Con fecha 24 de agosto de 2021 se recibió el informe federativo de la RFEF junto con el expediente. Del informe destacamos los siguientes puntos:

a. Niega el carácter sancionador de las medidas adoptadas por el Secretario General de la RFEF y, por tanto la competencia del Tribunal y trae a colación distintas resoluciones judiciales: auto nº 25/2020, de 18 de agosto, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Nº 11; auto de 12 de enero de 2021 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso Administrativo); sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 19 de febrero de 2020 (nº rec. 670/2018); sentencia de 28 de enero de 2019 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Nº 7; auto nº 37/18, de 29 de octubre de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Nº 4; sentencia de 7 de octubre de 2016 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Nº 10; sentencia de 28 de abril de 2017 de la Audiencia Nacional (Contencioso Administrativo); y sentencia de 7 de mayo de 2019, apelación 8/18, de la Audiencia Nacional (Contencioso Administrativo), sección sexta.

b. Sostiene la falta de agotamiento de la vía federativa, subrayando que el Tribunal Administrativo del Deporte es competente para conocer de los recursos interpuestos contra las resoluciones que agoten la vía federativa, de conformidad con el artículo 84.1.a) de la ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte; y de los artículos 6.2.c) y f) y 52.2 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, todos ellos en relación con la Disposición Adicional Cuarta 2 de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva.

c. Considera que la Comisión Mixta sí que tiene normas de funcionamiento, recogidas en los artículos 57 a 62 del Reglamento General de la RFEF, citando en apoyo de su postura la resolución TAD de 8 de septiembre de 2017 (Expediente 271/2017) bis.

d. Estima, en relación con el fondo del asunto, que no ha existido defecto de forma en la tramitación del procedimiento, indicando que el hecho de que las reclamaciones no hayan sido firmadas por los jugadores no puede servir para que el club eluda sus obligaciones de pago, y que la actuación de la Comisión Mixta es plenamente ajustada a derecho.

**QUINTO.** Conferido trámite de audiencia al recurrente, éste hizo uso del mismo mediante escrito recibido por este Tribunal en fecha 14 de septiembre 2021, donde el XXXX se ratificaba en las alegaciones y fundamentación jurídica contenidas en su recurso.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** La competencia constituye una cuestión de orden público procedimental, razón por la cual este Tribunal Administrativo del Deporte debe examinar, en primer lugar, si es competente para conocer del recurso planteado, sosteniendo la RFEF en su informe la falta de competencia de este tribunal para conocer el recurso presentado.

Para determinar la competencia de este Tribunal en relación al tema planteado por el recurrente debe tomarse en consideración lo previsto en la Disposición final cuarta de la Ley Orgánica 3/2013 de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en las actividades:

*“Modificación de la ley 10/1990, de 15 de octubre del Deporte. El artículo 84 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte queda redactado en los siguientes términos:*

*«Artículo 84. Creación del Tribunal Administrativo del Deporte.*

*1. El Tribunal Administrativo del Deporte es un órgano de ámbito estatal, adscrito orgánicamente al Consejo Superior de Deportes que, actuando con independencia de éste, asume las siguientes funciones:*

*a) Decidir en vía administrativa y en última instancia, las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia, incluidas las señaladas en la Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva.*

*b) Tramitar y resolver expedientes disciplinarios a instancia del Consejo Superior de Deportes y de su Comisión Directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte.*

*c) Velar, de forma inmediata y en última instancia administrativa, por el ajuste a derecho de los procesos electorales en los órganos de gobierno de las Federaciones deportivas españolas.*

*d) Cualesquiera otras que se le atribuyan en su normativa reguladora”.*

El desarrollo de la ley en cuanto al Tribunal Administrativo del Deporte en cuanto a su composición, organización y funciones lo encontramos en el Real Decreto 53/2014 de 31 de enero y concretamente en su artículo 1, “Naturaleza y funciones”:

*“1. El Tribunal Administrativo del Deporte es un órgano colegiado de ámbito estatal, adscrito orgánicamente al Consejo Superior de Deportes que, actuando con independencia de éste, asume las siguientes funciones:*

*a) Decidir en vía administrativa y en última instancia las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia, las señaladas en la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la*



*actividad deportiva y conocer del recurso administrativo especial regulado en el artículo 40 de la citada Ley Orgánica.*

*b) Tramitar y resolver expedientes disciplinarios, en última instancia administrativa, a requerimiento del presidente del Consejo Superior de Deportes o de su Comisión Directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte.*

*c) Velar, de forma inmediata y en última instancia administrativa, por la conformidad a derecho de los procesos electorales en los órganos de gobierno de las Federaciones deportivas españolas”.*

Tanto de la ley como de la normativa reglamentaria de desarrollo se deduce de manera indubitada que la competencia de este Tribunal se ciñe única y exclusivamente a los temas disciplinarios deportivos (al margen de los electorales) recogidos en la Ley del Deporte, en sus normas de desarrollo y en los Reglamentos de las respectivas Federaciones españolas debidamente aprobados por el Consejo Superior de Deportes.

Alega el recurrente que la Resolución del Secretario General de la RFEF es nula de pleno derecho porque no ha seguido ninguno de los aspectos formales y procesales necesarios para imponer una sanción de esta naturaleza. No ha existido procedimiento disciplinario, y estamos ante una sanción.

Antes de entrar en la evaluación de la competencia de este Tribunal sobre la materia objeto de recurso consideramos imprescindible reproducir lo que dice exactamente la Resolución del Secretario General de la RFEF y en que se ampara para dictar dicha resolución:

*“Adoptar, como medidas de garantías, las previstas en el artículo 61 a) y b) del Reglamento General de la RFEF, consistentes en la no prestación de servicios federativos y la no tramitación de licencias de futbolistas al XXXX”*

En dicha resolución se mencionan como hechos determinantes, por una parte la resolución de la Comisión Mixta AFE-Tercera División de fecha 24 de junio de 2021, mediante la cual acordó reconocer la deuda del Club con sus futbolistas, por importe de 18.310,79 € euros reclamadas por los jugadores y, por otra parte, que se le notificó la fecha del 30 de junio de 2021 a las 12:00, plazo fijado por el artículo 192 del Reglamento General para estar al corriente en el pago de la deuda reconocida, consta que el Club no se encuentra al corriente de pago de las cantidades adeudadas.

El club recurrente fundamenta su recurso en la nulidad de pleno derecho de la resolución al considerar que las sanciones disciplinarias sólo podrán imponerse en virtud de expediente, en los términos del artículo 7.5 del Código Disciplinario de la RFEF y del artículo 32 del mismo, que regula el procedimiento extraordinario para la imposición de sanciones de las normas deportivas generales.



La alegación principal es que la resolución del Secretario General es nula de pleno derecho porque no ha seguido ninguno de los preceptos esenciales de un procedimiento disciplinario (no se ha seguido un procedimiento extraordinario, ni se ha nombrado instructor, ni se le ha dado audiencia, ni el Secretario General es el órgano competente para dictar un acto de naturaleza claramente disciplinaria).

Por su parte la RFEF en su informe, como *supra* se avanzó, sostiene la incompetencia del Tribunal Administrativo del Deporte para conocer del recurso, no tratándose a su parecer de materia disciplinaria, el TAD carecería de competencia para conocer una cuestión de organización de las competiciones, que corresponde en exclusiva a la RFEF.

Asimismo, y con carácter subsidiario a lo anterior, sostiene la RFEF que el presente recurso se ha interpuesto sin agotar la vía federativa, toda vez que la resolución del Secretario General no ha sido recurrida previamente ante ningún órgano de dicha Federación. Sobre este punto, hay que subrayar que la resolución impugnada afirma erróneamente agotar la vía deportiva. Pero debe señalarse que agotar la vía deportiva, no significa en ningún caso que la resolución sea firme y de imposible recurso ante ninguna instancia. Todos los actos de las Federaciones (salvo los estrictamente técnico-deportivos) son recurribles ante alguna instancia, sea administrativa o civil. En el presente caso, correspondió a la RFEF la decisión de no otorgar recurso ulterior ante instancias federativas como el Comité de Apelación y decretar que la decisión adoptada agotase la vía federativa.

Alega la RFEF en apoyo de su argumentación que este Tribunal, en su resolución de 29 de octubre de 2020 (Expedientes acumulados 176, 177, 178, 179, 182, 183 y 184/2020 TAD) determinó la inadmisión de los recursos presentados por falta de agotamiento de la vía federativa previa. Sin embargo, en aquel supuesto estábamos ante unas circunstancias radicalmente diferentes, toda vez que se trataba de la imposición de diversas sanciones a jugadores como consecuencia de actos realizados durante un partido del Campeonato Nacional de Liga. A dichas sanciones resultaba de aplicación lo dispuesto en el artículo 43 del Código Disciplinario de la RFEF en relación con los recursos contra las resoluciones de los órganos federativos:

*“1. Las resoluciones dictadas en primera instancia y por cualquier procedimiento por los órganos disciplinarios competentes, podrán ser recurridas en el plazo máximo de diez días hábiles ante el Comité de Apelación correspondiente.*

*Los recursos que se interpongan contra las resoluciones dictadas por órganos de primera instancia de Tercera División que no posean en carácter de mixto definido en el artículo 17.1 del Código Disciplinario y de los grupos de Liga Nacional Juvenil, se presentarán en la Federación de Ámbito Autonómico que corresponda, que remitirá el expediente completo al Comité de Apelación de la RFEF, para su resolución.*

*Las notificaciones se realizarán en la Federación de Ámbito Autonómico que corresponda, que deberá, asimismo, ponerlo en conocimiento de las partes.*



*La interposición de cualquier recurso ante el órgano de apelación contra decisiones adoptadas por los órganos disciplinarios, supondrá para el club recurrente la obligación de depósito del importe que anualmente se establezca mediante circular, en concepto de gastos de gestión y tramitación; estos órganos igualmente podrán acordar, con carácter general, la condonación de esta obligación económica a los clubes cuyos recursos sean estimados total o parcialmente.*

*En las competiciones de carácter profesional, ello, se entiende, sin perjuicio, de lo que pudiera preverse, en su caso, en el Convenio de Coordinación RFEF-LNFP.*

*2. Contra las resoluciones de éstos últimos, que agotan la vía federativa, cabrá interponer recurso, en término máximo de quince días hábiles, ante el Tribunal Administrativo del Deporte”.*

Siendo así que, de conformidad con la normativa transcrita, los recurrentes deberían haber acudido ante el Juez Único de Competición de la Federación respectiva solicitando la declaración de prescripción de la sanción y contra su denegación ante el Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol. En aquel supuesto, era la resolución que dictase el Comité de Apelación, expresa o tácitamente, la que agotaba la vía federativa y la contra la que podría interponerse recurso ante el Tribunal Administrativo del Deporte. En ausencia de dicho recurso ante el Comité de Apelación, previsto por la normativa federativa, no cabía por parte de este Tribunal sino la inadmisión del recurso presentado ante el mismo. Pero esta exigencia de recurso previo no concurre en el presente caso, por lo que no cabe establecer la equiparación que pretende la RFEF con lo resuelto en nuestra resolución de 29 de octubre de 2020. En el recurso que ahora nos ocupa, hay que señalar que la ausencia de una doble vía federativa previa en modo alguno implica que la resolución del Secretario General de la RFEF no sea recurrible ante el órgano o jurisdicción competente y éste es precisamente el *quid* de la cuestión: analizar si estamos ante un acto disciplinario o por el contrario estamos ante un acto de naturaleza diferente.

Sentado lo anterior, para la resolución del presente recurso hay que tener presente que las normas que aplica la RFEF han sido normas aprobadas por la Administración competente de tutela, en este caso, el Consejo Superior de Deportes y que todas estas normas deben estar en concordancia, necesariamente con la Ley del Deporte 10/90 y con las normas de desarrollo de la misma Ley.

Pues bien, debemos analizar qué dice sobre este particular la Ley 10/90, el Real Decreto de Disciplina Deportiva 1.591/1992, el Real Decreto de Federaciones Deportivas 1.835/1992, el Código Disciplinario de la RFEF y el Reglamento General de la RFEF.

La Ley 10/90 dedica todo el Título XI a la regulación de la Disciplina Deportiva y dedica el artículo 76 a la definición de la tipología de las infracciones que se incluyen o deben incluir en la disciplina deportiva en el marco de la ley del deporte y de la que sí sería competente este Tribunal. Y encontramos en el artículo 76, apartado 3, letra b) la siguiente infracción:



3. Además de las enunciadas en los apartados anteriores de las que se establezcan por las respectivas Ligas profesionales, son infracciones específicas muy graves de los Clubes deportivos de carácter profesional y, en su caso, de sus administradores o directivos:

b) El incumplimiento de los deberes o compromisos adquiridos con el Estado o con los deportistas.

El Real Decreto 1.591/1992 sobre disciplina deportiva dedica el Capítulo VI (artículos 14 y ss.) a las infracciones y sanciones y en ellos sí podemos encontrar acomodo al impago como infracción, hecho que es objeto de análisis en este recurso. Así, en el artículo 16, sobre “otras infracciones muy graves en el ámbito del deporte profesional” el apartado b) regula como tal la siguiente:

*Artículo 16. Otras infracciones muy graves en el ámbito del deporte profesional.*

b) *El incumplimiento de los deberes o compromisos adquiridos con el Estado o con los deportistas [art. 76, ap. 3, b), L. D.].*

No cabe discusión que cuando la Ley del Deporte y el Reglamento hablan de “deberes o compromisos” adquiridos con los deportistas pueden entenderse incluidas en dicho precepto los deberes o compromisos, obligaciones, al fin y al cabo, de tipo económico.

Y tanto la Ley del Deporte como el Real Decreto 1.591/1992, contemplan para dicha infracción la posibilidad de sanción con el descenso. Así, la Ley del Deporte, en el artículo 79.3 establece:

*“3. Por la comisión de infracciones enumeradas en el art. 76.3 podrán imponerse las siguientes sanciones:*

a) *Apercibimiento.*

b) *Sanciones de carácter económico.*

c) *Descenso de categoría.*

d) *Expulsión, temporal o definitiva, de la competición profesional”.*

Por su parte, el Real Decreto 1591/1992, en su artículo 23 regula las “Sanciones por infracciones muy graves en el ámbito del deporte profesional” en los siguientes términos y con expresa mención del descenso o expulsión temporal o definitiva de la competición:

*“Por la comisión de las infracciones enumeradas en el artículo 16 de este Real Decreto podrán imponerse las siguientes sanciones:*

1. *Apercibimiento.*

*Corresponderá la imposición de esta sanción en los supuestos siguientes:*

a) *Por la comisión de la infracción prevista en el apartado a) del artículo 16, cuando el incumplimiento del acuerdo no fuera superior a tres meses, contados a*



*partir del momento en que la prestación fuera exigible, con arreglo a lo previsto en el citado artículo.*

*b) Por la comisión de la infracción prevista en el apartado b) del artículo 16 de este Real Decreto, cuando el incumplimiento no revistiese especial gravedad.*

*c) Por la comisión de la infracción prevista en el apartado c) del artículo 16 de este Real Decreto.*

### *2. Sanciones de carácter económico.*

*Con independencia del resto de sanciones previstas en este artículo, podrán imponerse sanciones de carácter económico por cualquiera de las infracciones enumeradas en el artículo 16 de este Real Decreto.*

*Las acciones económicas se adecuarán a las circunstancias concurrentes en cada supuesto y a la capacidad económica del infractor, sin que puedan ser inferiores a 3.005,06 euros ni superiores a 300.506,05 euros.*

### *3. Descenso de categoría.*

*Corresponderá la imposición de esta sanción en los supuestos siguientes:*

*a) Por la comisión de la infracción prevista en el apartado a) del artículo 16 de este Real Decreto, cuando el incumplimiento se demorase más de tres meses, contados a partir del momento en que la prestación fuera exigible, con arreglo a lo previsto en el citado artículo.*

*b) Por la comisión de la infracción prevista en el apartado b) del artículo 16 de este Real Decreto, cuando el incumplimiento revistiese especial gravedad.*

*c) Por la comisión de la infracción prevista en el apartado c) del artículo 16 de este Real Decreto, cuando concurriese la agravante de reincidencia.*

### *4. Expulsión, temporal o definitiva, de la competición profesional (art. 79.3, L. D.).*

*Corresponderá la imposición de esta sanción, en el supuesto previsto en el apartado b) del artículo 16 de este Real Decreto, cuando el incumplimiento revistiese especial gravedad y concurriese, además, la agravante de reincidencia”.*

Además, resulta relevante tener en cuenta que tanto la Ley del Deporte como el propio Real Decreto 1591/1992 introducen una cláusula de apoderamiento para que los reglamentos específicos de cada deporte puedan ampliar y concretar los motivos de sanción. Precisamente por este motivo debemos acudir a las normas federativas, Estatutos, Reglamento General y Código Disciplinario de la RFEF aprobado por el CSD. Y las normas dictadas por la RFEF en ejercicio de sus facultades sí contienen preceptos a tener en consideración para pronunciarnos sobre la naturaleza sancionadora de medida adoptada y objeto de recurso.

En primer lugar, los Estatutos de la RFEF contemplan en su artículo 42, comprendido dentro del título VII, “*Del régimen disciplinario*”, una distribución de competencias en materia disciplinaria, atribuyéndosela por una parte a determinados



órganos federativos, pero reservándose el pronunciamiento sobre otras cuestiones, enumeradas en el apartado tercero de ese artículo a “la RFEF, por sí o a través del órgano en quien delegue”.

“Artículo 42.- El régimen disciplinario.

1.- El ámbito de la disciplina deportiva cuando se trate de actividades o competiciones de ámbito estatal y, en su caso, internacional, o afecte a personas que participen en ellas, se extiende a las infracciones de reglas del juego o competición y normas generales deportivas tipificadas en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, el Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva y demás disposiciones de desarrollo de éstas, y en los presentes Estatutos.

2.- El régimen disciplinario en la RFEF se regulará reglamentariamente, a través de un Código aprobado al efecto por la Comisión Delegada.

En caso de imposición de sanciones en materia de disciplina deportiva, la adscripción a la federación implica la aceptación y libre asunción por parte de todos los sujetos a la disciplina deportiva, del hecho que las sanciones serán objeto de la debida publicidad.

3.- Con independencia del ejercicio de las facultades disciplinarias que son propias de los órganos federativos de esta naturaleza, corresponden a la RFEF, por sí o a través del órgano en quien delegue, las siguientes competencias:

(...)

g) Resolver, también de oficio o por denuncia o reclamación, cualesquiera cuestiones que afecten a la clasificación final y a las situaciones derivadas de la misma, como ascensos, descensos, promociones y derechos a participar en otras competiciones internacionales, nacionales o territoriales”.

La dicción del punto 3 del artículo está atribuyendo la competencia para conocer de las competencias que en él se enumeran, a órganos distintos que la competencia para el conocimiento de los asuntos a que se hace mención en los apartados 1 y 2. La RFEF se reserva para el ejercicio directo las competencias enumeradas en el apartado 3, con posibilidad de delegar en otro órgano. Pero tal distribución de competencias no supone desnaturalización de las mismas. Por tanto, la dicción y ubicación del artículo 42 de los Estatutos constituye un elemento sustentador de la naturaleza disciplinaria de la medida objeto de recurso y por ende de la competencia de este Tribunal.

Debe apuntarse igualmente que la Resolución del Secretario General objeto de recurso se dicta en aplicación de las normas contenidas en el Reglamento General, también aprobado por el CSD. Dicho Reglamento General regula en el Título XI, artículos 57 y siguientes, las Comisiones Mixtas, como órganos paritarios compuestos por representantes de los futbolistas y de los clubs, con competencia “en relación con



*las obligaciones económicas contraídas con sus futbolistas profesionales, informando motivadamente a la RFEF, a través de certificación librada para cada caso, acerca de si aquella es de morosidad, a fin de que la misma adopte, en tal supuesto, las medidas que para tales casos prevé el ordenamiento jurídico federativo” (artículo 57.1). Y el artículo 60 establece que “2. Si resultase acreditado que existe, por parte de algún club, incumplimiento de las obligaciones económicas con sus futbolistas, siempre que fueran vencidas, no se hubieran pagado o garantizado a satisfacción del acreedor y estuvieran reconocidas por acuerdo firme de los órganos jurisdiccionales federativos o de la propia Comisión Mixta, ésta librará la pertinente certificación que acredite dicho extremo y la trasladará a la RFEF, a los efectos que prevé el citado artículo 192.” Y en el artículo 61 se fijan las medidas que la RFEF puede adoptar:*

*“Artículo 61. Medidas de garantía de cumplimiento de las resoluciones.*

*Son medidas que puede adoptar la RFEF previo informe y certificación de las Comisiones Mixtas:*

- a) No prestación de servicios federativos.*
- b) No tramitación de licencias de clase alguna.*
- c) Dejar en suspenso los derechos de adscripción a categorías o grupos de los afiliados a los distintos órganos técnicos federativos.*
- d) Cualquier otra que estando reglamentariamente prevista se considere adecuada para el fin que se pretende.*
- e) Acordar la cancelación anticipada de la licencia de los futbolistas de acuerdo con “Procedimiento abreviado para la cancelación anticipada de la licencia federativa de los futbolistas”.*

Tal y como se reseñó ya, tanto la Ley como el Real Decreto 1591/1992, introducen una cláusula de apoderamiento para que los reglamentos específicos de cada deporte puedan ampliar y concretar los motivos de sanción y ello ha de ponerse en relación con la naturaleza de la entidad y la aceptación por todos los federados de las normas aprobadas conforme a las previsiones legales. La remisión expresa que hacen la Ley 10/1990 y el Real Decreto 1591/1992 a las normas reglamentarias constituye un supuesto de colaboración que no implica excepción a la reserva de ley, sino una modalidad de su ejercicio. La validez de esta técnica ha sido admitida por el Tribunal Constitucional siempre que se den los requisitos de que el reenvío normativo sea expreso, esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma legal y la ley, además de la pena, contenga el núcleo esencial de la protección (STC 127/90, de 5 de julio).

Igualmente ha de tenerse presente que la medida adoptada está prevista en el artículo 192 en los siguientes términos:

*“3. El incumplimiento de las obligaciones económicas con los futbolistas en el plazo que prevé el párrafo segundo del apartado 1 de este artículo, determinará que no se expidan licencias de futbolistas al club moroso, en el segundo período de inscripción, sin perjuicio de que, si el impago perdurara al término de la temporada,*



se aplicarán las demás disposiciones contenidas en el apartado 2 del presente artículo.

*En el caso de Tercera División, así como en el del resto de competiciones en que exista un único periodo de inscripción, el incumplimiento de las obligaciones económicas anteriormente citadas determinará que no se expidan licencias al club moroso en tanto no dé cumplimiento a la resolución de la Comisión Mixta de Tercera División, sin perjuicio igualmente de que si el impago perdura al término de la temporada, se aplicarán el resto de disposiciones previstas en el apartado 2 del presente artículo.*

*4. En los supuestos de impago, por parte de los clubes, de las demás obligaciones económicas a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, la RFEF proveerá al respecto, adoptando las medidas de caución reglamentariamente previstas e incluso, si no se obtuviera el fin que se pretende, inhabilitándoles para competir en la división a que estuvieren adscritos por no concurrir el requisito de estar al corriente de sus pagos.”*

En este punto y respecto de la actuación de la Comisión Mixta por las deudas de clubes con jugadores y las medidas adoptadas en tales situaciones por parte de la RFEF según lo previsto en el artículo 192 del Reglamento General, debe traerse a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, de 9 de diciembre de 2010, número 511/2010, recurso 328/2008, cuyo contenido junto con el de otras resoluciones judiciales, ha de tener en cuenta este Tribunal y que declaran con bastante rotundidad la naturaleza sancionadora de las medidas contempladas en el artículo 192 del Reglamento General.

En el fundamento de derecho segundo la citada sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, se refiere la resolución objeto de recurso y la del CEDD:

*“2ª.- Acto recurrido. –*

*Es objeto del recurso la citada Resolución de 11 agosto 2008 del Secretario General de la R.F.E.F. (por Delegación del Presidente), notificada el 14/08/2008 (según afirma en su escrito de interposición), que, aceptando la declaración de la Comisión Mixta de Segunda División B de que siendo las 24 h. del día 31/07/2008 el CD XXXX, SAD, no se encuentra al corriente de pago de las cantidades reclamadas por los futbolistas, le excluye de la Segunda División B, a cuyo Grupo 2º estaba adscrito.*

*3ª) Actuaciones posteriores:*

*Del C.D. XXXX, S.A.D.:*

*El mismo 14/08/2008, el C.D. Logroñés dirige un escrito al Comité Español de Disciplina Deportiva, en cuyo punto 4º informa de que "va a ejercitar las acciones legales pertinentes ante la Justicia ordinaria, a fin de que se reconozca al Club..., su derecho a militar en el grupo 2º de la Segunda División B del fútbol español.... y en su caso la solicitud de los daños y perjuicios que la resolución ocasionará...", y en el*



punto 5º solicita "la suspensión cautelar de la medida adoptada por la RFEF y en consecuencia se permita al Club Deportivo XXXX S.A.D. inscribirse para la temporada 2008-2009 en la Segunda División B, grupo 2º".

*El 29/08/2008 dicta Resolución el Comité Español de Disciplina Deportiva, en la que, tras afirmar "que la resolución impugnada en principio y a falta de más datos que pudiera aclararse con la revisión del expediente, no tiene carácter de materia disciplinaria", acuerda "denegar la suspensión cautelar". No consta que esta Resolución haya sido impugnada, ni mediante el potestativo de reposición, ni mediante contencioso-adminvo. Ante el Juzgado Central, como se le ofrecía en la propia resolución."*

Por tanto, dicha sentencia se pronuncia sobre la resolución dictada por el Secretario General de la RFEF en la que se acordaba una medida (en aquel caso el descenso) respecto del equipo por motivos económicos, sosteniendo la resolución judicial el carácter disciplinario de la medida adoptada.

Y de los pronunciamientos de dicha sentencia estimamos significativo extraer en relación con la competencia de este Tribunal, el siguiente (Fundamento de derecho segundo):

*"6º) Naturaleza de la medida de descenso acordada por el Secretario General de la RFEF el 11/08/2008:*

*El Reglamento General de la Real Federación Española de Fútbol, vigente del 2007 al 2009, en el Libro XI ("De los clubs"), dentro del Título II ("De las categorías de los clubs"), disponía en su artículo 104:*

*"1. El último día hábil del mes de julio de cada año los clubs habrán de tener cumplidas íntegramente, o debidamente garantizadas a satisfacción del acreedor, sus obligaciones económicas contraídas y vencidas con futbolistas, con técnicos o con otros clubs, reconocidas o acreditadas, según los casos, por los órganos jurisdiccionales federativos, por las Comisiones Mixtas o por sentencia judicial.*

*... 2. El incumplimiento de las obligaciones económicas con los futbolistas en el plazo que establece el párrafo primero del apartado anterior determinará:*

*... b) Cuando el club moroso fuera de los que militaron en Segunda 'B' o Tercera División, no podrá participar en la que, por su puntuación hubiera quedado integrado al término de la temporada anterior, pudiendo sólo hacerlo en la inmediatamente inferior..."*

*No cabe duda a la Sala de que la referida medida, adoptada al amparo del citado -y parcialmente transcrito- artículo del Reglamento General, tiene carácter disciplinario, como así se desprende de las siguientes normas:*

*El art. 86, A),c) del propio Reglamento establece el "descenso de categoría" como sanción que se puede imponer "por infracciones comunes muy graves".*



*Con carácter general para todas las modalidades deportivas, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, dispone en su artículo 76.3 que "son infracciones específicas muy graves de los Clubes deportivos de carácter profesional y, en su caso, de sus administradores o directivos:...b) El incumplimiento de los deberes o compromisos adquiridos con el Estado o con los deportistas", y en su artículo 79.3 que, "por la comisión de infracciones enumeradas en el artículo 76.3 podrán imponerse las siguientes sanciones:...c) Descenso de categoría".*

*Igualmente, el Reglamento de Disciplina Deportiva, aprobado por Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, en su artículo 23.3 b) prevé la sanción de "Descenso de categoría" cuando el incumplimiento por los Clubes de sus obligaciones económicas vencidas revistiere especial gravedad.*

*Se trata, por tanto, de la aplicación de una sanción al Club por la comisión de una "infracción a las normas generales deportivas", en la clasificación de las infracciones contenida en el artículo 4 del Reglamento de Disciplina Deportiva, que, en términos semejantes a los del artículo 73.2 de la Ley del Deporte, establece:*

*"1. Son infracciones a las reglas del juego o competición las acciones u omisiones que, durante el curso del juego o competición, vulneren, impidan o perturben su normal desarrollo.*

*2. Son infracciones a las normas generales deportivas las demás acciones u omisiones que sean contrarias a lo dispuesto por dichas normas".*

En este sentido cabe invocar también otro pronunciamiento judicial, de la jurisdicción contencioso-administrativa, si cabe más clarificador sobre la naturaleza sancionadora y por ende sobre la competencia del Tribunal Administrativo del Deporte, en relación con acuerdos como el objeto de recurso. La Resolución 165/2014 de este Tribunal, relativa al Club Deportivo XXXX fue objeto de recurso contencioso administrativo ante el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, conociendo del asunto el número 10 y siguiéndose el Procedimiento Ordinario 50/2014, en el que recayó sentencia con fecha 7 de octubre de 2016, número 131/2016. Dicha sentencia fue recurrida en apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 6ª, recurso 2/2017, recayendo sentencia con fecha 28 de abril de 2017. Dicha sentencia resulta significativa por cuanto contiene un pronunciamiento de carácter más amplio en el que diferencia, en relación con los requisitos económicos cuyo cumplimiento federativamente se exige a los clubes, el supuesto en que se inadmite a un club por falta de cumplimiento de los requisitos económicos (caso del XXXX) del supuesto en que respecto de un equipo que ya está inscrito y participa en la competición se acuerda la expulsión del mismo por incumplimiento de los requisitos económicos, atribuyendo a esta medida, naturaleza disciplinaria:

*"CUARTO. - Consideramos conforme a derecho el pronunciamiento mantenido por la sentencia apelada y en modo alguno contradicho por la Administración apelante y ello porque es necesario diferenciar dos ámbitos de actuación de las Ligas Profesionales, una relativa a funciones de regulación y*



*organización de competiciones de naturaleza privada y otra de carácter público y delegado como es la potestad disciplinaria.*

*En el caso que ahora nos ocupa la decisión adoptada por la ACB de no inscribir al Club XXXX no es de carácter sancionador sino organizatorio, consistente en determinar si el referido Club cumple o no los requisitos de inscripción previstos y exigibles para cualquier otro club. Es cierto que dicho procedimiento puede concluir con la no inscripción, pero ello no constituye una sanción sino la consecuencia lógica de inadmisión de un club por el incumplimiento de los requisitos estatutariamente establecidos.*

*Y dicho procedimiento de carácter privado que se enmarca en las funciones de regulación y organización de competiciones no puede transformarse en un procedimiento de carácter disciplinario, que la ACB ejerza por delegación por mucho que la consecuencia de una y otra sea la misma, es decir, por mucho que el procedimiento de inscripción y el disciplinario depare el mismo efecto, como dejar fuera de competición a un club, puesto que no es el efecto, sino el inicio u origen el que determina la elección de una u otra vía y por ende la competencia privada y administrativa que la ACB puede desarrollar y que es plenamente admitida por todas las partes intervinientes.*

*Efectivamente, una cosa es que un club ab initio no cumpla con los requisitos estatutariamente exigidos para participar en una competición, produciendo como consecuencia la pérdida de la condición de socio de la misma, como acontece en el presente supuesto y otra muy distinta es que una vez inscrito y como socio de derecho, es decir a posteriori, el referido club incumpla acuerdos de tipo económico de la Liga Profesional correspondiente, tal y como establece el art. 76.3 de la LD y que a tenor de lo dispuesto en el artículo 79.3 puede llevar aparejada como sanción desde el apercibimiento hasta la expulsión, temporal o definitiva, de la competición profesional.*

*En el primer supuesto, el club no llega a adquirir la condición de socio, en el segundo se pierde la condición de socio, previamente adquirida de forma temporal o definitiva. Por tanto, no puede válidamente asimilarse una y otra, pues responden a un fundamento diferente. En el primer caso el cumplimiento de los requisitos se exige a todos los clubs que desean inscribirse en la competición profesional por la ACB, organizada, teniendo el cumplimiento del mismo carácter reglado, en el doble sentido de inscribir a los clubs que cumplen las condiciones de competición exigidas y no inscribir a quienes las incumplen. En el segundo solo aquellos clubs que incurren en alguna de las conductas que la LD tipifica como infracciones graves y que obviamente requiere la tramitación del pertinente procedimiento disciplinario.”*

Igualmente, resulta obligado traer a colación la sentencia 145/2019 de 20 de marzo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 4ª) en el procedimiento ordinario 77/2019 que desestima el recurso presentado contra la Resolución del Tribunal 268/2017 (bis) de 6 de julio de 2017 en un supuesto idéntico al actual.



Siendo ciertamente la naturaleza sancionadora de medidas como las que ocupa el presente recurso una cuestión debatida tanto en sede deportiva como administrativa y judicial, la existencia de resoluciones contradictorias en este punto -como las invocadas por la RFEF en el informe remitido a este Tribunal- no constituye un motivo para modificar el parecer de este Tribunal. Así, no se encuentran en las resoluciones citadas de contrario razones jurídicas que aconsejen una modificación de la postura del Tribunal en este punto, sino que se trata de interpretaciones divergentes a la aquí sostenida, como no es infrecuente que ocurra en todo proceso de análisis e interpretación normativo.

A mayor abundamiento, en la línea interpretativa que defiende este Tribunal debemos citar la STS, Sala Tercera, de 8 de mayo de 2006 (rec. 789/2000), cuando afirma: “Asimismo, conviene recordar, como ya apuntaba la resolución del Juez de Competición, que el artículo 76.3 b) de la ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y los artículos 16.b) y 23.3. c) del RD 1591/1992 contemplan como infracción muy grave el incumplimiento por los Clubes de las obligaciones económicas vencidas. Y que el artículo 23.3.b) de este último dispone que la sanción correspondiente es la de descenso de categoría cuando ese incumplimiento revistiese especial gravedad. En el mismo sentido se pronuncia el Alto Tribunal en su Sentencia de 21 de mayo de 2008, Sala Tercera (rec. 7362/2004), rechazando que las relaciones económicas entre el Club y sus jugadores sea una cuestión que nada tenga que ver con el deber y compromiso a que se alude en el artículo 76.3.b) de la Ley del Deporte.

El criterio manifestado por el Tribunal Supremo en éstas y otras decisiones es recogido en la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 16 de noviembre de 2017 (rec. 603/2015), que la desarrolla en los siguientes términos:

*“La sentencia dictada por esta Sección en el recurso 203/2016 estableció que: «Es evidente que si, conforme al criterio del Tribunal Supremo expuesto en las anteriores sentencias, las decisiones relacionadas con la concesión, denegación, privación o modificación de la licencia federativa implican el ejercicio de funciones públicas en la medida en que inciden o condicionan el derecho a participar en competiciones oficiales, tales decisiones son susceptibles de recurso ante el Consejo Superior de Deportes conforme a lo prevenido en el artículo 3 del Real Decreto 1835/1991 de 20 de diciembre. Como han de serlo también, por lo antes razonado, las que resuelven sobre el cambio de bandera».*

*La sentencia del TS que se citaba por la sentencia de esta Sección que acabamos de transcribir, era la dictada el Tribunal Supremo en sentencia de 11 de diciembre de 2012 (RJ 2013\751), recurso 4569/2011. En esta sentencia, si bien se analiza la privación de la licencia federativa como consecuencia de una sanción disciplinaria, se hacen las consideraciones siguientes:*

*«A) Las Federaciones Deportivas Españolas son Entidades privadas con personalidad jurídica propia (art. 30 LD), que, además de sus propias atribuciones (como son, a tenor del art. 3.1 de aquel Real Decreto 1835/1991, las de gobierno, administración, gestión, organización y reglamentación de las especialidades*



*deportivas que corresponden a cada una de sus modalidades deportivas), ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública (art. 30.2 LD), bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes (art. 33.1 LD).*

*(...)*

*E) Amén de ello, juega a favor de esa conclusión otra razón jurídica que la Sala de instancia tampoco dejó de tener en cuenta. La jurisprudencia de este Tribunal Supremo afirma (así, en sentencias de 18 de junio, 10 de julio de 2003 y 23 de febrero de 2004) que "los acuerdos de las Federaciones Deportivas en relación con las licencias, aun realizados por asociaciones o entidades privadas, son adoptados por aquéllas en el ejercicio de funciones llevadas a cabo por delegación del poder público". Como es lógico, sin que deba ser de otro modo, pues estar en posesión de una licencia deportiva es un requisito preciso para poder participar en competiciones deportivas oficiales (art. 32.4 LD y 7.1 del citado Real Decreto 1835/1991). Por ende, la privación o la suspensión temporal de una licencia, ha de entenderse que constituye una decisión de igual naturaleza, como una manifestación más de ese ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, aunque su causa sea la aplicación de una norma sancionadora y aunque ésta rija una competición de ámbito internacional.*

*Como bien dice aquella Sala, "La Federación puede suspender la licencia federativa -que ha otorgado mediante el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo- únicamente ejerciendo funciones públicas que tenga conferidas por la Ley -en este caso- mediante el ejercicio de la potestad disciplinaria en la forma establecida en la norma legal".*

*En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2003 declara lo siguiente: "Planteada así la controversia, ha de atenderse al contenido de la pretensión impugnatoria en su día ejercitada por el Sr. XXXX. Se refiere esta, en lo que aquí interesa y como ya se dijo, a la declaración de nulidad de las resoluciones adoptadas por la Asociación de Clubes de Balonmano (ASOBAL) y por la Real Federación Española de Balonmano denegando al referido jugador la modificación de su licencia federativa en términos que le permitieran desarrollar su actividad en las mismas condiciones que los deportistas nacionales o comunitarios europeos.*

*Por consiguiente, se trata de actos que, aun provenientes de Asociaciones o entidades privadas, fueron adoptados por ellas en el ejercicio de funciones llevadas a cabo por delegación de los poderes públicos ex art. 30.2 de la Ley del Deporte, Ley 10/1990, de 15 de octubre, y art. 1º.1 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre».*

*Más reciente es lo dicho por esta Sala en la sentencia correspondiente al recurso de apelación 6/2017 en la que se ha llegado a las siguientes conclusiones y que son muy semejantes a las anteriores y que permiten distinguir aquellas funciones de componente público y de trascendencia general de aquellas otras que tienen una naturaleza estrictamente privada:*



*Efectivamente, una cosa es que un club ab initio no cumpla con los requisitos estatutariamente exigidos para participar en una competición, produciendo como consecuencia la pérdida de la condición de socio de la misma, como acontece en el presente supuesto y otra muy distinta es que una vez inscrito y como socio de derecho, es decir a posteriori, el referido club incumpla acuerdos de tipo económico de la Liga Profesional correspondiente, tal y como establece el art. 76.3 de la LD y que a tenor de lo dispuesto en el artículo 79.3 puede llevar aparejada como sanción desde el apercibimiento hasta la expulsión, temporal o definitiva, de la competición profesional.*

*En el primer supuesto, el club no llega a adquirir la condición de socio, en el segundo se pierde la condición de socio, previamente adquirida de forma temporal o definitiva. Por tanto no puede válidamente asimilarse una y otra, pues responden a un fundamento diferente. En el primer caso el cumplimiento de los requisitos se exige a todos los clubs que desean inscribirse en la competición profesional por la ACB, organizada, teniendo el cumplimiento de la misma carácter reglado, en el doble sentido de inscribir a los clubs que cumplen las condiciones de competición exigidas y no inscribir a quienes las incumplen. En el segundo solo aquellos clubs que incurrir en alguna de las conductas que la LD tipifica como infracciones graves y que obviamente requiere la tramitación del pertinente procedimiento disciplinario”.*

Esta doctrina ha sido también recientemente acogida por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2, en su sentencia 93/2021, de 30 de junio de 2021, resolutoria del recurso presentado por la RFEF frente a la resolución de este Tribunal de 29 de noviembre de 2019 (Expediente 122/2019 ter). Desestimando íntegramente el recurso, la sentencia declara ajustada a Derecho la resolución recurrida, previa ratificación de la competencia de este Tribunal Administrativo del Deporte para resolver sobre una cuestión de naturaleza disciplinaria como la abordada en aquel asunto y en el presente recurso.

A juicio de este Tribunal, estamos ante un acto dictado por la RFEF en el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, y, concretamente, de las calificadas como tales en el artículo 3.1.f) del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, que deriva del ejercicio de la potestad disciplinaria directiva. Debe reiterarse que el Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, en su artículo 16.b), califica como infracción muy grave en el deporte profesional “*El incumplimiento de los deberes o compromisos adquiridos (...) con los deportistas [art. 76, ap. 3, b), L. D.]*”. Una previsión ya recogida en la Ley 10/1995, cuyo artículo 76.3 dispone que “*son infracciones específicas muy graves de los Clubs deportivos de carácter profesional y, en su caso, de sus administradores o directivos: b) El incumplimiento de los deberes o compromisos adquiridos con el Estado o con los deportistas*”; estableciendo correlativamente su artículo 79.3 que “*por la comisión de infracciones enumeradas en el artículo 76.3 podrán imponerse las siguientes sanciones:... c) Descenso de categoría*”.



Atendidos los razonamientos jurídicos y los pronunciamientos judiciales reseñados, este Tribunal Administrativo del Deporte ha de considerar la resolución objeto de recurso de naturaleza disciplinaria, al acordar al amparo de lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento General de la RFEF como consecuencia del incumplimiento de obligaciones económicas con futbolistas.

**SEGUNDO.** El club recurrente está legitimado activamente para plantear este recurso, por ser titular de derechos e intereses legítimos afectados por ella, en los términos exigidos por el artículo 33.4 del Real Decreto 1591/1992.

**TERCERO.** Sentada la competencia de este Tribunal, procede entrar sobre el fondo de la cuestión y en concreto sobre la denunciada nulidad del acuerdo por ser, a juicio del recurrente nulo de pleno derecho, tanto por falta de normas de funcionamiento de la comisión mixta, órgano al que tacha de nulo de pleno derecho, como por el procedimiento seguido.

A este respecto hemos de partir del derecho de autorregulación del que gozan las federaciones como asociaciones de derecho privado que son. En relación al derecho de asociación (art 22 CE), el Tribunal Constitucional, en Sentencia número 218/1988, auto n<sup>o</sup> 2/93 ha indicado que comprende tanto el derecho a asociarse como el de establecer la propia organización, que a su vez se extiende con toda evidencia a regular estatutariamente las causas y el procedimiento para la expulsión de los socios. La actividad de las asociaciones, en éste y en cualquier aspecto, no conforma un ámbito exento del control judicial que -una vez comprobada la legalidad de los Estatutos - tiene un alcance estrictamente formal y se polariza en dos datos y sólo en ellos, la competencia del órgano social actuante y la regularidad del procedimiento. Extramuros de tal fiscalización queda la decisión, que consiste en un juicio de valor y ofrece un talante discrecional, aun cuando haya de tener una base razonable, cuyas circunstancias sí pueden ser verificadas por el Juez, como hecho, dejando la valoración al arbitrio de quienes tengan atribuida tal misión en las normas estatutarias. Como señala el Tribunal Supremo en sentencia número 1236/06 de 30 de noviembre, el control debe limitarse a si se han respetado todas las reglas de competencia y forma en el expediente sancionador, competencia y garantías procedimentales, especialmente sobre audiencia del interesado y recursos, así como a la existencia o no de una «base razonable» para el acuerdo de expulsión.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Salamanca, de 25 de julio de 2014, Sección 1<sup>a</sup>, n<sup>o</sup> 119/2014, rec. 140/2014, declara que el artículo 192 es un “*precepto que no se desconoce presenta carácter de norma jurídica, como enseña la sentencia de la sección 7<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, de 8 de noviembre de 2010, dictada en casación, que constató el carácter de normas jurídicas de los mencionados Reglamentos con independencia de que no sean publicados en el BOE*”. Se está haciendo referencia al poder de autorregulación y a la obligada observancia de dichas normas para los miembros de la, en este caso, federación.



Y la Sentencia a que hace mención, la del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 7ª, de 8 de noviembre de 2010, recurso 4943/2009, se pronuncia sobre esa capacidad de autoordenación, en el caso examinado respecto de una sanción impuesta por la Real Federación de Caza a un federado, y lo hace en los siguientes términos:

*“OCTAVO. - Efectivamente, las federaciones no son asociaciones en las que sea obligatorio inscribirse ni federarse es necesario para la práctica del deporte. En el caso de la que nos ocupa, no hace falta formar parte de ella para cazar, pues basta la licencia expedida por las autoridades competentes. Se inscriben en las federaciones los deportistas que quieran participar en competiciones oficiales. Por tanto, es una decisión voluntaria la de integrarse en las mismas y quien decide libremente formar parte de una asociación privada en la que no está obligado a entrar, lo hace conociendo sus reglas y aceptando someterse a ellas. Esta circunstancia marca una diferencia esencial para lo que estamos tratando.*

*Así es porque hablamos, no de normas disciplinarias dirigidas a la generalidad de los ciudadanos ni a quienes se hallan en una determinada situación de sujeción que les viene impuesta por el ordenamiento jurídico al margen de su voluntad, sino de normas que tienen por destinatarios a quienes libremente han querido federarse. Normas que sancionan, por lo demás, la actuación de los miembros de las federaciones deportivas que en el curso de las actividades y competiciones de las propias federaciones incurran en alguna de las infracciones preestablecidas en la Ley, en los estatutos o en estos reglamentos. Normas, en definitiva, que se integran en el acervo de reglas que rige en la federación y que, quienes quieren entrar en ella, asumen en el momento de su incorporación. (...)*”

*“NOVENO. - Sobre la colaboración entre la Ley y el reglamento en la tipificación de las infracciones administrativas han de tenerse presente estos otros razonamientos tomados también de la sentencia de 12 de enero de 2000, que ajustamos al caso.*

*(1º) La doble garantía, formal y material, que comporta el principio de legalidad del artículo 25.1 de la Constitución ha sido objeto de matizaciones en el campo del Derecho sancionador por el Tribunal Constitucional. Y cuando la potestad sancionadora incide en relaciones de especial sujeción --como la que liga al recurrente con la Real Federación Española de Caza-- se ha declarado que el principio de reserva de la ley pierde parte de su fundamento material, al ser dichas relaciones expresivas de una capacidad de autoordenación que se distingue del ius puniendi genérico del Estado.*

*(2º) La garantía formal que supone la reserva de ley no ha sido incumplida en el caso enjuiciado. Existe una atribución legal de potestad sancionadora a la Real Federación Española de Caza en los preceptos de la Ley 10/1990 que se han visto y en sus reglamentos y las infracciones causantes de la sanción impugnada se han tipificado a través de normas legales y reglamentarias.*

*(3º) La remisión expresa que hacen la Ley 10/1990 y el Real Decreto 1591/1992 a las normas reglamentarias constituye un supuesto de colaboración que*



*no implica excepción a la reserva de ley, sino una modalidad de su ejercicio. La validez de esta técnica ha sido admitida por el Tribunal Constitucional siempre que se den los requisitos de que el reenvío normativo sea expreso, esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma legal y la ley, además de la pena, contenga el núcleo esencial de la protección (STC 127/90, de 5 de julio).*

*(4º) Los anteriores requisitos se cumplen aquí. La remisión al reglamento federativo es expresa. También está justificada, pues, siendo necesario adaptar las normas legales y reglamentarias a las actividades singulares de las distintas federaciones deportivas y encaminándose las relativas a la disciplina deportiva a garantizar el respeto a las reglas del juego parece razonable que su incumplimiento constituya un ilícito disciplinario. A lo que se puede añadir que las distintas características de los diversos deportes hacen necesarias reglas del juego diferentes para cada uno. Esa variada regulación que es necesaria aconseja no llevar la tipificación de las conductas infractoras a la Ley y a sus reglamentos generales. Finalmente, no cuesta esfuerzo apreciar que esa Ley 10/1990 y su reglamento disciplinario recogen el núcleo esencial de las prohibiciones hechas valer, tanto en lo relativo al incumplimiento de las reglas del juego como en lo que respecta a las actitudes agresivas, ya que el respeto a las primeras está directamente impuesto y las segundas expresamente castigadas.*

*(5º) Hemos de insistir en que estamos ante la vulneración de reglas voluntariamente aceptadas por quien libremente decidió federarse y, libremente, también, optó por participar en un campeonato organizado por la Real Federación Española de Caza y que, al dar esos pasos, asumió el conjunto de normas que rigen en una y otro. Por eso, en casos como este no se prescinde de las exigencias de la tipicidad en cuanto manifestación sustantiva del principio de legalidad. Y tampoco está ausente la imprescindible imposición por la Ley de las obligaciones esenciales cuyo incumplimiento constituye la infracción. En efecto, la finalidad de la tipicidad es dar a conocer anticipadamente al posible sujeto pasivo de una infracción la concreta obligación cuyo incumplimiento configura el ilícito sancionable y tal finalidad se ha cumplido aquí por el deber de conocimiento de sus normas que pesa sobre quienes libre y voluntariamente deciden integrarse en las federaciones deportivas, normas parte de las cuales, como los reglamentos federativos, son elaboradas por ellas mismas.*

*Dato este revelador de que el legislador no ha sido ajeno a la definición de las obligaciones determinantes de las infracciones sancionadas pues ha optado por remitir su definición completa a la asociación cuyos miembros serán los propios sujetos pasivos de ellas”.*

Esta capacidad autorreguladora es la que ampara la existencia y legalidad del artículo 104 del Reglamento General de la RFEF, que, en relación con las obligaciones de los clubes, recoge las siguientes:

*“1. Son obligaciones de los clubes:*



a) Someterse a las normas y disposiciones por las que se rige la RFEF, así como las contenidas en sus propios Estatutos.

b) Acatar la autoridad de los órganos deportivos competentes, los acuerdos, órdenes o instrucciones de los mismos y el cumplimiento, en su caso, de las sanciones que les sean impuestas; y cumplir los estatutos, reglamentos y disposiciones de FIFA y UEFA, así como las resoluciones de sus órganos jurisdiccionales, ello dentro del marco del ordenamiento jurídico del Estado, según prevé el artículo 1.4 de los Estatutos federativos.

c) Pagar, puntualmente y en su totalidad:

(...)

III. Las deudas contraídas, y vencidas a que hace méritos el artículo 192 del presente ordenamiento.

(...)

2. Corresponderá a la RFEF determinar el procedimiento, forma y, en su caso, plazos, para hacerse efectivas las obligaciones que establecen los epígrafes III) y IV), apartado 1, del presente artículo; y, en caso de incumplimiento, aquella -sin perjuicio de las responsabilidades de índole disciplinario que pudieran deducirse y de las demás consecuencias derivadas, según las disposiciones estatutarias o reglamentarias, de esta clase de incumplimiento- podrá acordar las medidas que prevé el artículo 49 de este Reglamento General”.

Con estas premisas estamos en condiciones de pronunciarnos, en sentido afirmativo, sobre la legalidad de la intervención de la Comisión Mixta en la adopción del acuerdo de adopción de medidas conforme al art. 61 del Reglamento General, toda vez que estamos ante un órgano de amplia regulación, en cuanto a naturaleza, composición y funciones en el Reglamento General de la Federación.

El artículo 57 de los Estatutos de la RFEF establece:

“1. Las Comisiones Mixtas, integradas por representantes de los estamentos que conforman la Real Federación Española de Fútbol y de ésta misma, son los órganos a quienes compete examinar las eventuales situaciones de impago de los clubes con sus futbolistas y técnicos, informando a la propia RFEF, mediante certificación, acerca de ello a los efectos, en su caso, que prevé, para la participación en competiciones oficiales, el artículo 13.4 de los presentes Estatutos.

2. Su composición y régimen de funcionamiento se determinarán reglamentariamente”.

Por su parte, el artículo 58 regula la composición en los siguientes términos:

“1. Tratándose de situaciones que afecten a futbolistas de Primera o Segunda División, la Comisión estará integrada por miembros, en igual número, de la LNFP y de la AFE.



2. Si afectaran a futbolistas de Segunda “B” o Tercera División, la Comisión estará formada por representantes, en igual número, de la AFE y de la RFEF, entendiéndose, en el primer caso, que aquéllos se designarán por el presidente de la RFEF, entre los propios miembros de la Comisión de Segunda División “B”.

3. Tratándose de situaciones que afecten a futbolistas de Primera o Segunda División de Fútbol Sala, la Comisión estará formada por miembros, en igual número, de la LNFS y de la AJFS”.

Y los artículos 58 y 59, el funcionamiento y reuniones:

“Artículo 58.- Funcionamiento: “1. El funcionamiento de las Comisiones Mixtas se regirá por las disposiciones al efecto contenidas en los convenios colectivos que, en su caso, se formalicen.

2. Cuando se trate de situaciones que afecten a futbolistas y clubes adscritos a categorías en las que no exista convenio colectivo, el funcionamiento de las comisiones deberá garantizar el cumplimiento de los principios generales del derecho, con especial hincapié en los de igualdad y contradicción, así como las normas generales deportivas”.

“Artículo 59.- Reuniones.

1. Salvo que otra cosa se dispusiere en convenio colectivo, la Comisión de que se trate se reunirá para estudiar, analizar, emitir informe y librar certificación acerca de la situación deudora en que pudieran estar incursos los clubs de categoría nacional, a los efectos que prevén los artículos concordantes del presente Título, del “Procedimiento abreviado para la cancelación anticipada de la licencia federativa de los futbolistas” y en relación asimismo con el artículo 192 del Reglamento General.

2. Si resultase acreditado que existe, por parte de algún club, incumplimiento de las obligaciones económicas con sus futbolistas, siempre que fueran vencidas, no se hubieran pagado o garantizado a satisfacción del acreedor y estuvieran reconocidas por acuerdo firme de los órganos jurisdiccionales federativos o de la propia Comisión Mixta, ésta librará la pertinente certificación que acredite dicho extremo y la trasladará a la RFEF, a los efectos que prevé el citado artículo 192”.

Los efectos que prevé el artículo 192, son entre otros, el descenso del equipo, en los siguientes términos:

“2. El incumplimiento de las obligaciones económicas con los futbolistas en el plazo que establece el párrafo primero del apartado anterior determinará, según los casos y fechas reglamentaria o convencionalmente previstas:

a) Tratándose de equipos de Primera o Segunda División, se estará a las fechas y a lo determinado en el Convenio Colectivo suscrito entre la Liga Nacional de Fútbol Profesional y la Asociación de Futbolistas Españoles, en cuya virtud la sociedad que incurra en morosidad a 31 de julio quedará excluida de su adscripción al primero de dichos organismos.



*El equipo en cuestión podrá competir en Segunda División "B", salvo que ya hubiese descendido a ésta por su puntuación, en cuyo supuesto, si no cumpliese el requisito de satisfacer lo debido, no podrá competir en tal categoría, quedando integrado en la Tercera.*

*b) Cuando el equipo moroso fuera de los que militaron en Segunda "B", no podrá participar en la que, por su puntuación, hubiera quedado integrado al término de la temporada anterior, pudiendo sólo hacerlo en la inmediatamente inferior”.*

Por tanto, la Comisión Mixta es un órgano federativo perfectamente regulado cuya misión consiste en el control del exacto cumplimiento de las obligaciones de pago de los clubes a sus futbolistas y técnicos; que verificada por la misma la situación de impago por parte de un club, debe certificarlo así y comunicarlo entre otros a la RFEF a los efectos del artículo 192.

La legalidad de la capacidad de autorregulación hace que no pueda atenderse el alegado motivo de nulidad invocado por el Club relativo a la competencia y funciones de la Comisión Mixta que determinó la existencia deuda.

**CUARTO.** Como motivo de recurso, invoca también el XXXX la nulidad por falta de seguimiento del procedimiento sancionador para la imposición de las medidas, por ser éste el previsto en el Código Disciplinario de la RFEF para la imposición de sanciones aparejadas a las infracciones deportivas.

Considera el club recurrente que la imposición de una sanción disciplinaria requiere que se instruya «el expediente correspondiente (*art. 31 del RD disciplina deportiva*), hecho éste que no ha sucedido, no habiéndose garantizado al Club las condiciones generales y mínimas que debe tener todo procedimiento disciplinario, entre otras, la posibilidad de personarse en el procedimiento, proponer y practicar prueba, etc.». Para el XXXX no habiéndolo hecho así la RFEF, ha incurrido en vulneración, por no aplicación, del artículo 7.5 del Código Disciplinario de la RFEF, que dispone que: “Las sanciones disciplinarias sólo podrán imponerse en virtud de expediente, en todo caso con audiencia de los interesados, a quienes se garantizará la asistencia de la persona que designen, y a través de resolución fundada”.

Sobre esta alegación, hay que remitirse en primer lugar a lo ya argumentado más arriba, dándolo por reproducido, sobre la capacidad de autorregulación constitucionalmente reconocida a las federaciones deportivas, que incluye tanto el derecho a asociarse como el de fijar su propia organización, lo que abarca los motivos y el procedimiento para la expulsión de sus integrantes. Esta capacidad determina que el procedimiento previsto en el Reglamento General para la Comisión Mixta pueda considerarse ajustado a Derecho por estar previsto y estar el club recurrente sujeto al mismo, como miembro de la RFEF.

En segundo lugar, procede recordar -como también se ha hecho en otros Expedientes similares al que ahora se examina- que “*en el seno de la RFEF se han establecido las normas sustantivas procedimentales correspondientes que deben seguirse al efecto, es decir se ha conformado un procedimiento especial, que no es ni*



*el ordinario ni el extraordinario, en atención a las circunstancias de tiempo y forma concurrentes. Y este procedimiento especial cumple, a priori, con todos los principios y garantías que han de observarse y que se concretan en el derecho de audiencia y el principio de contradicción, además de en la exigencia de motivación de la resolución” (Expediente 271/2017).*

Del conjunto del expediente obrante ante este Tribunal se desprende que el XXXX ha tenido la oportunidad de alegar y probar cuanto a su derecho convenía ante la Comisión Mixta, ante la AFE y ante la propia RFEF. Es, pues, de aplicación la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que centra la declaración de nulidad desde la perspectiva de la proscripción de indefensión, no debiendo declararse aquélla cuando al interesado no se le ha producido indefensión, y existen suficientes elementos para entrar a enjuiciar el fondo del asunto.

Se ha seguido el procedimiento establecido en los artículos 57 y siguientes y en el 192 del Reglamento General de la RFEF, con respeto de los principios a los que alude el artículo 59.2 (“*Cuando se trate de situaciones que afecten a futbolistas y clubes adscritos a categorías en las que no exista convenio colectivo, el funcionamiento de las comisiones deberá garantizar el cumplimiento de los principios generales del derecho, con especial hincapié en los de igualdad y contradicción, así como las normas generales deportivas*”), sin que conste probado que se haya producido indefensión alguna al club recurrente, por lo que no procede declarar la nulidad postulada, ni tampoco la anulabilidad por defectos formales.

**QUINTO.** Invoca también el XXXX como motivo de recurso ante este Tribunal la nulidad de las reclamaciones ante las Comisiones Mixtas por defectos de forma.

Respecto a la primera alegación, sostiene el recurrente que las reclamaciones presentadas ante la Comisión Mixta adolecen de un defecto formal que las invalida, toda vez que no van rubricadas por la firma de los reclamantes. Pero esta afirmación resulta contradictoria con el propio reconocimiento de la deuda efectuado por el club, que si bien discrepa en cuanto a la cuantía total, ha admitido ante diversas instancias - incluido este Tribunal- deber determinadas cantidades a sus jugadores. No es admisible, por tanto la pretensión nulidad de las reclamaciones sobre la base de un argumento puramente formal -como la ausencia de firma de los jugadores, siendo así que la existencia de la deuda no ha sido discutida en ningún momento por el club. Hay que señalar, además, que la denunciada ausencia de firma se refiere estrictamente a la rúbrica, pues las reclamaciones presentadas por los jugadores ante la Comisión Mixta identifican completa e indubitadamente al reclamante, con indicación de nombre, apellidos, número de documento de identidad, dirección, etc., al tiempo que acompañan el contrato de trabajo suscrito con el club; por tanto no cabe admitir duda alguna sobre la identidad de los reclamantes, ni estimar que la ausencia de rúbrica constituye una circunstancia susceptible de invalidar sus reclamaciones ante la Comisión Mixta.



**SEXTO.** El último motivo de recurso alegado por el XXXX ante este Tribunal es disconformidad con la cantidad que considera efectivamente adeudada a los jugadores del club. En concepto de «comida» el club alega haber sufragado todos los gastos de los futbolistas, pese a haber acordado ambas partes que únicamente se haría cargo de los gastos por importe de cincuenta euros mensuales (50 €) por cada jugador. Por este concepto, el club acredita haber abonado la cantidad de dos mil cuatrocientos treinta y tres euros con noventa y seis céntimos (2.433,96 €). Sobre este punto, este Tribunal considera que el exceso abonado por el concepto de «comida» por parte del club no resulta computable a los efectos de la deuda salarial del club con sus jugadores, puesto que se trata de un pago realizado en virtud de acuerdo entre las partes o decisión del club al margen del contrato de trabajo.

Asimismo, el club afirma haber abonado tres mil euros (3.000 €) por la compra de ropa deportiva que no ha sido devuelta por los futbolistas, cantidad que solicita igualmente que se descuente de la deuda finalmente estimada. No obstante, de la documentación aportada en el presente expediente se desprende que el club retuvo trescientos euros (300 €) a los jugadores que no devolvieron la equipación deportiva entregada al principio de temporada, cantidad en la que valoraba dicha ropa y que fue detraída de la reclamación inicial de los jugadores, por lo que no resultaría procedente descontar de nuevo tales cantidades.

No cabe, en consecuencia, acoger el presente motivo de recurso.

Por todo lo expuesto, este Tribunal Administrativo del Deporte

## ACUERDA

**DESESTIMAR** el recurso interpuesto por D. Víctor Sevilla Moreno, actuando en nombre y representación del Almagro C.F., respecto de la medida de no prestación de servicios federativos y no tramitación de licencias de futbolistas al XXXX, dictada por el Secretario General de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) en fecha 4 de agosto de 2021.

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**

