



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte nº 34/2024 TAD.

INFORME QUE, EN RELACION CON EL PROYECTO DE REGLAMENTO ELECTORAL DE LA REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FUTBOL, EMITE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 4.3 DE LA ORDEN EFD/42/2024, DE 25 DE ENERO, POR LA QUE SE REGULAN LOS PROCESOS ELECTORALES EN LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS.

I.-ANTECEDENTES.

Primero. Con fecha 23 de febrero de 2024 tuvo entrada en el Tribunal Administrativo del Deporte escrito del Subdirector General de Régimen Jurídico del Deporte, en el que se solicita, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.3 de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, la emisión del preceptivo informe sobre el proyecto de Reglamento Electoral remitido por la Real Federación Española de Fútbol (en adelante RFEF).

Segundo. La documentación que se ha hecho llegar es la siguiente:

Anexo 1-. Remisión proyecto de Reglamento Electoral y proyecto de calendario electoral a los miembros de la Asamblea General de la RFEF.

Anexo 2-. Publicación en la web oficial de la RFEF, www.rfef.es, del proyecto de Reglamento Electoral y proyecto de calendario electoral remitido a los miembros de la Asamblea General de la RFEF.

Anexo 3-. Relación de las alegaciones presentadas por los miembros de la Asamblea General de la RFEF

- Alegaciones presentadas por la Real Federación Andaluza de Fútbol (RFAF).
- Alegaciones presentadas por la Federación Interinsular de Fútbol de las Palmas (FIFLP).
- Alegaciones presentadas por la Federación de Fútbol de la Región de Murcia (FFRM).
- Alegaciones presentadas por la Federación de Fútbol de la Comunidad Valenciana (FFCV).
- Alegaciones presentadas por el C.A. Osasuna.
- Síntesis de las mejoras técnicas y acuerdos alcanzados en la reunión de la Comisión Delegada de la Asamblea General celebrada el 22 de febrero de 2024.

Anexo 4-. Convocatoria de la Comisión Delegada de la Asamblea General de la RFEF

II.- FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero. El presente informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas. Dicho artículo 4 regula el procedimiento de aprobación del Reglamento Electoral de las Federaciones deportivas españolas, estableciendo en su apartado 3 que *“Una vez completo el expediente, el Consejo Superior de Deportes O.A. procederá a solicitar informe respecto del proyecto de reglamento electoral al Tribunal Administrativo del Deporte”*.

Segundo. Una vez examinado el texto del proyecto de Reglamento, así como la documentación que forma parte del expediente remitido por la Federación, este Tribunal formula las siguientes consideraciones de carácter general:

1.- El proyecto de Reglamento fue remitido por la Federación al CSD el 22 de febrero de 2024 y tuvo entrada en este Tribunal el 23 de febrero. Si bien, se constata que, entre la remisión del Reglamento por parte de la Federación y la previsión del inicio del proceso electoral, el 11 de marzo de 2024, no transcurre el período de antelación mínima de un mes a la fecha prevista para la iniciación del proceso electoral que prevé el artículo 4.2 de la Orden EFD/42/2024. No obstante, ello está justificado debido a que este TAD, mediante informe 22/2024, informó favorablemente la reducción de dicho plazo a quince días, reducción que posteriormente fue autorizada por el CSD.

2.- El proyecto de reglamento que se ha remitido al CSD contempla la regulación de todos los aspectos previstos en el artículo 3 de la Orden EFD/42/2024, con las siguientes salvedades, que forman parte del contenido necesario y, por ende, deberán incluirse:

“2. El reglamento electoral deberá regular, como mínimo, las siguientes cuestiones:

[...]

e) Requisitos, plazos, forma de presentación y de proclamación de las candidaturas electorales.

f) Procedimiento, tramitación y resolución de reclamaciones y recursos, legitimación, plazo de interposición y de resolución.

[...]

i) Sistema de votación en las distintas elecciones, con especial referencia:

[...]

2.º El mecanismo de sorteo, que regirá siempre para la resolución de los posibles empates.

[...]

j) Sistema, procedimiento y plazos para la sustitución de las bajas o vacantes, que podrá realizarse a través de la designación de miembros suplentes en cada uno de los estamentos y circunscripciones y, de no existir suficientes suplentes, mediante la celebración de elecciones parciales.

k) Medidas adoptadas para dar cumplimiento a lo recogido en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, respecto a la presencia y composición equilibrada.

l) La forma en la que se hará efectiva la participación de representantes del deporte de personas con discapacidad en las federaciones que tengan integrados deportes practicados por personas con discapacidad.”

- a) La primera omisión que debe subsanarse en el proyecto de Reglamento Electoral sometido a informe es la referida a los plazos de presentación de candidaturas.

El artículo 22 del proyecto señala que: “Las candidaturas de las personas físicas se presentarán mediante escrito dirigido a la Comisión Electoral, en el plazo señalado en la convocatoria electoral.”

Lo mismo ocurre con el plazo para la presentación de las candidaturas a la Presidencia de la federación y a la Comisión Delegada, en los artículos 38.1 y 46.1 del reglamento.

Considera este Tribunal Administrativo del Deporte, que la determinación del plazo de presentación de candidaturas, esto es, la fijación del número de días que han de integrar el periodo de tiempo disponible para su presentación por los sujetos elegibles, no puede efectuarse mediante la convocatoria, sino que ha de realizarse necesariamente en el Reglamento Electoral, por formar parte de contenido mínimo previsto en el artículo 3.2.e) de la Orden EFD/42/2024.

- b) Además, la Orden EFD/42/2024 exige que los reglamentos electorales regulen, especialmente, el mecanismo de sorteo que se empleará para la resolución de los desempates.

Sin embargo, el Reglamento Electoral sometido a informe se halla huérfano de tal concreción, porque, si bien en su artículo 33.3 sí que prevé que, en las elecciones a la Asamblea General, *“en el caso de empate a votos entre dos o más candidatos, la Comisión Electoral procederá a realizar un sorteo entre los mismos y proclamará al candidato electo.”*, no contempla el concreto mecanismo de sorteo que debería emplearse para tal fin.

Por ello, se considera necesaria la referencia al mecanismo de sorteo que se empleará para resolver los casos de empate.

Lo mismo debe predicarse respecto a las elecciones a Presidente del artículo 43.4 del proyecto de Reglamento.

En el caso de las elecciones a Comisión Delegada, la omisión del Reglamento electoral es doble. Primero, porque no contempla la posibilidad de que se produzca una situación de empate, cuando debería hacerlo. En segundo lugar, porque para el supuesto en que se produjera una situación de empate debería prever el concreto mecanismo de sorteo que se empleara para solventar tal solución.

- c) De acuerdo con la letra j) del artículo 3 apartado 2 de la Orden electoral, forma parte del contenido mínimo del reglamento electoral la determinación del sistema, procedimiento y plazos para la sustitución de las bajas o vacantes.

El proyecto de Reglamento señala en su Disposición Adicional Única: *“Si un miembro electo de la Asamblea General o de la Comisión Delegada perdiera la condición por la que fue elegido, causará baja automáticamente en aquélla. Cuando cause baja un miembro de la Asamblea General o de la Comisión Delegada antes de terminar su mandato, se procederá a la celebración de elecciones parciales en la especialidad, circunscripción y estamento en el que se produjera la baja.”*

Sería conveniente especificar que las elecciones parciales tienen como finalidad cubrir tan solo aquellas bajas que se haya causado en la especialidad, circunscripción y estamento.

Además, es necesario que se establezca el plazo en que debe procederse a la cobertura de las vacantes mediante el sistema configurado, lo que se traduce en que el reglamento electoral deberá señalar el plazo en que deberán celebrarse elecciones parciales para la cobertura de las bajas o vacantes desde que se produzcan tales bajas o vacantes.

- d) También se advierte que el Reglamento Electoral en general y, en particular, su artículo 15, no contempla ninguna medida para garantizar que las candidaturas y la composición de los órganos federativos se respete una presencia equilibrada de integrantes de ambos sexos, de conformidad con la disposición adicional primera de la LO 3/2007 y la letra k) de la Orden EFD/42/2024, lo que debería hacerse en aras de lograr el resultado previsto en el artículo 14.4 de la citada Orden.

Es cierto que el artículo 15.9 del Reglamento señala: “9. *En relación con la representación femenina en la Asamblea General, se respetarán las proporciones establecidas en el artículo 14.4 de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero.*”, pero lo cierto es que no contempla ninguna medida y, no basta con que el Reglamento se limite, como hace, a afirmar que va a cumplir una norma de rango superior, (afirmación que sería en balde pues, se contenga o no, debe ajustarse a aquella al estar prevista en la Orden Electoral), sino que lo procedente sería que estableciera la forma (las medidas) en la que se va a articular esa obligación de resultado.

- e) Por último, para el supuesto en que la RFEF tuviera integrados deportes practicados por personas con discapacidad, resultaría imprescindible que el proyecto de reglamento indicase la forma en que se haría efectiva la

participación de los representantes del deporte de personas con discapacidad.

3.- El proyecto de Reglamento Electoral cumple con las condiciones temporales de celebración de las elecciones previstas en el artículo 2 de la Orden EFD/42/2024, al celebrarse coincidiendo con el año de celebración de los Juegos Olímpicos de Verano.

Tercero. El proyecto consta de cinco Capítulos, 59 artículos y una disposición adicional. Tiene, asimismo, tres Anexos. El Anexo I contiene la distribución de asambleístas por circunscripciones electorales, especialidades y estamentos. En el Anexo II se recoge la propuesta de calendario electoral.

Debe ponerse de relieve la precisión de la norma en términos generales, incluyendo incluso la previsión totalmente ajustada del voto por correo.

En cuanto al articulado, el examen del proyecto del Reglamento y la Orden Ministerial se desprende que existen los siguientes apartados del Reglamento Electoral que están en contradicción con elementos esenciales de los Estatutos de la Federación o con la propia Orden EFD/42/2024, y que, por tanto, conviene modificar.

En definitiva, este TAD formula las consideraciones que a continuación se expone:

- a) El Artículo 4.1 del Reglamento Electoral dispone: *“Dentro del año de celebración previsto en el artículo 2 del presente reglamento, la convocatoria de elecciones se efectuará por la persona que ostenta la Presidencia de la RFEF, y tanto ésta como el calendario electoral se comunicarán a la FIFA, al Consejo Superior de Deportes y al Tribunal Administrativo del Deporte. En supuestos de ausencia, enfermedad o cualquier otra causa que impida transitoriamente desempeñar sus funciones a los que se refiere el artículo 31.7 de los Estatutos federativos,*

si procediera convocar elecciones a miembros de la Asamblea, la convocatoria se realizará por la persona que le sustituya. En supuestos en que el Presidente cesara por causa distinta a la conclusión de su mandato previstos en el artículo 31.8 de los Estatutos federativos o en el artículo 17.11 de la Orden EFD/42/2024, si procediera convocar elecciones a miembros de la Asamblea, la convocatoria se realizará por la Comisión Gestora.”

Por su parte, la Orden EFD/42/2024 en su artículo 11.1 señala: “1. La convocatoria de elecciones corresponde realizarla a la persona que ostenta la presidencia de la federación o a la Junta Directiva, según dispongan los respectivos Estatutos”.

Asimismo, el artículo 31.8 de los Estatutos de la RFE señalan: “8. Si el Presidente cesara por causa distinta a la conclusión de su mandato, la Junta Directiva se constituirá en Comisión Gestora y convocará elecciones para proveer al cargo; el que resulte elegido ocupará el cargo por tiempo igual al que restase por cumplir al sustituido, siendo además de aplicación, en lo que a éste respecta, la norma que prevé el artículo 23.2, del presente ordenamiento.”

De la comparativa de los preceptos transcritos resulta que el proyecto de reglamento prevé que, para el supuesto en que el Presidente de la federación cese por causa distinta a la conclusión de su mandato, la convocatoria de elecciones a la Asamblea General, Presidencia y Comisión Delegada se efectúe por persona distinta del presidente de la Federación o de la Junta directiva. A juicio de este Tribunal Administrativo del Deporte ello supone un exceso por parte del reglamento electoral, pues desborda los límites de la regulación de la Orden Electoral, en contravención al principio de jerarquía normativa.

Debe recordarse que la Comisión Gestora a que se refiere el precepto reglamentario es la misma que prevé el artículo 31.8 de los Estatutos de la RFEF para aquellos supuestos en que el Presidente cesa por causa distinta de a la conclusión de su mandato.

No hay duda de que esta Comisión Gestora es un órgano con una clara vocación de interinidad, llamado al ejercicio de su función durante una situación de excepcionalidad: desde que la federación carece transitoriamente de presidente por haber este cesado por causa distinta de la conclusión de su mandato, hasta que se celebran elecciones a la Presidencia y se produce la efectiva provisión del cargo. Tan solo durante este periodo de tiempo existirá (y ejercerá sus funciones) tal órgano.

La finalidad del precepto estatutario que prevé la constitución de dicho órgano es evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la federación, en claro paralelismo a lo que ocurre con la figura del Gobierno en funciones (STC 97/2018, de 19 de septiembre FJ 2).

Así, el carácter excepcional e interino de dicho órgano obliga a que la determinación de sus funciones deba efectuarse mediante una interpretación restrictiva.

Así las cosas, de una mera lectura del art. 31.8 de los Estatutos resulta que su función principal (y única normativamente reconocida) es la de convocar elecciones para proveer exclusivamente al cargo de presidente. Ninguna otra función se le atribuye en dicho precepto y ninguna otra puede inferirse de los Estatutos de la RFEF.

Lógicamente, sin perjuicio de lo anterior, ello no significa que durante ese ínterin (desde que la federación carece transitoriamente de presidente por haber este cesado por causa distinta de la conclusión de su mandato, hasta

que se produce la efectiva provisión del cargo de Presidente en unas elecciones convocadas al efecto), como órgano interino de gobierno no pueda ejercer otras funciones, pues no es esa la finalidad de su existencia, sino que, como se decía, como ocurre con el Gobierno en funciones, podrá ejercer funciones limitadas al “*despacho ordinario de los asuntos federativos*”, que debe entenderse como la gestión federativa ordinaria ausente de todo tipo de valoraciones y decisiones en las que entren juicios políticos, debiendo ceñirse a aquellos asuntos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones directivas ni signifique el condicionamiento, compromiso e impedimento para las que deba fijar el nuevo presidente.

De acuerdo con ello, y sin perjuicio de que el concepto de despacho ordinario de asuntos federativos haya ser examinado caso por caso, a juicio de este Tribunal Administrativo del Deporte, es indudable que no se incardinan en dicha categoría la convocatoria de unas elecciones generales federativas (a la Asamblea General, presidente y Comisión Delegada), ni la disolución del órgano superior de gobierno y representación, como es la Asamblea General.

Máxime cuando dicho órgano nace y existe según los estatutos con una sola vocación: la de convocar elecciones para proveer exclusivamente al cargo de presidente.

Incluso los actos propios de la actual comisión gestora de la Real Federación Española de Fútbol se orientan a esta conclusión, pues debe recordarse que en fecha 10 de septiembre de 2023, al constituirse el órgano, en la página web oficial de la Federación se publicó un comunicado con el siguiente texto: “*Se inicia el procedimiento descrito en el artículo 31.8 de los estatutos federativos vigentes.*”

La Real Federación Española de Fútbol confirma que Luis M. Rubiales Béjar ha presentado esta noche su dimisión. Así se lo ha hecho saber al

ente federativo a través una carta a Pedro Rocha Junco. Además, también renuncia a su cargo como vicepresidente de UEFA.

Con la dimisión de Luis Rubiales se inicia el procedimiento descrito en el artículo 31.8 de los estatutos federativos vigentes”, comunicado que hoy día sigue publicado en la web de la RFEF, sin que haya tenido lugar la terminación del procedimiento descrito en el artículo 31.8.

Es más, entre las facultades de la actual comisión gestora tampoco se incluirían la de convocar elecciones para proveer exclusivamente el cargo de presidente de la federación, si no fuera porque normativamente se le habilita para ello de forma expresa. Así ocurre con los Estatutos RFEF cuyo artículo 31.8 le confiere expresamente tal función al señalar que la Comisión Gestora “*convocará elecciones para proveer al cargo*” de Presidente.

Debe recordarse que los estatutos, además de tener rango reglamento superior al reglamento electoral (y, por tanto, como disposición general que son este TAD está obligado a aplicarlos en tanto no se declare su invalidez), son el instrumento esencial de ordenación y funcionamiento de la federación y han de incluir necesariamente como contenido mínimo la determinación de los órganos que componen su estructura y funciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46 de la Ley 39/2022 del Deporte.

Con ello se deduce que la determinación de las funciones que corresponde a cada órgano federativo es materia reservada a los estatutos (artículo 45.3 de la Ley 39/2022: “*Los estatutos establecerán la composición, funciones, y la duración de los mandatos de los órganos federativos*”), regulación que el reglamento electoral debe respetar y no modificar.

Lo expuesto, es aplicable, no solo al supuesto del artículo 31.8 Estatutos RFEF, sino también al supuesto del artículo 17.11 de la Orden Electoral, respecto del cual, los Estatutos no prevén la constitución de Comisión

Gestora, por lo que habría de procederse en la forma prevista en los Estatutos Federativos.

En definitiva, la disposición del proyecto de reglamento electoral que atribuye competencia para convocar elecciones a órganos distintos del Presidente de la federación o de la Junta Directiva, es contraria, no solo a la Orden EFD/42/2024, si no también a los Estatutos de RFEF.

- b) El Artículo 4.4 del Proyecto recoge: *“En el caso excepcional de que exista la Comisión Gestora mencionada en el apartado primero de este artículo, la designación de los seis miembros que correspondería a la Junta Directiva se realizará por la citada Comisión Gestora y la Presidencia de la Comisión Gestora corresponderá al Presidente de la que se extingue”*.

Sobre esta previsión resulta de aplicación lo señalado en la letra anterior, al infringir la Orden Electoral y los estatutos, en la medida en que esa designación corresponde, según el artículo 12 de la Orden Electoral, a la Junta Directiva y al Presidente de la RFEF, y la comisión gestora del artículo 31.8 y su presidente no tienen tales atribuciones, al ser un órgano interino.

- c) En cuanto al artículo 11.3 del proyecto de reglamento, sobre la composición de la Comisión Electoral, señala que: *“En ningún caso podrán ser miembros de la Comisión Electoral los integrantes de la Comisión Gestora que se constituya para el proceso electoral de que se trate, o quienes formen parte, desde la anterior elección, de la Junta directiva o de la Comisión Delegada.”*

De esta manera, el precepto del reglamento establece la inelegibilidad de aquellos que, al tiempo de constituirse la Comisión Electoral, formen parte de la Junta Directiva o de la Comisión Delegada desde la anterior elección.

Sin embargo, debido al tiempo verbal utilizado (“*formen parte*”), discordante con el empleado por la Orden Electoral (art. 20.4 “*hayan formado parte*”), dicho precepto podría entenderse en el sentido de que (i) aquellos que al tiempo de constituirse la Comisión Electoral no formen parte ni de la Junta Directiva ni de la Comisión Delegada, pero que sí hayan pertenecido a dichos órganos desde la anterior elección, podrían ser elegibles, (ii) así como también aquellos que al tiempo de constituirse la Comisión Electoral formen parte de la Junta Directiva o de la Comisión Delegada, pero su pertenencia a dichos órganos no lo sea desde la anterior elección, sino desde un momento posterior.

Desde luego no es ese el sentido del artículo 20.4 de la Orden, que excluye de la posibilidad de ser miembro de la Junta Electoral a todos aquellos que “*hayan formado parte, desde la anterior elección, de la junta directiva o comisión delegada*”, con independencia de si al tiempo de constituirse la Comisión electoral continúan perteneciendo a dichos órganos.

En definitiva, este Tribunal Administrativo del Deporte considera que la redacción propuesta no es conforme con la Orden Electoral, y entiende que una propuesta de redacción conforme del artículo 11.3 del proyecto de reglamento sería “*En ningún caso podrán ser miembros de la Comisión Electoral los integrantes de la Comisión Gestora que se constituya para el proceso electoral de que se trate, o quienes hayan formado parte, desde la anterior elección, de la Junta directiva o de la Comisión Delegada.*”

- d) Por otro lado, referido a las funciones de la Comisión Gestora previstas en el artículo 13, sería conveniente que se añadieran como tales: (i) el traslado a los órganos disciplinarios competentes de las infracciones que se produzcan en el proceso electoral y (ii) la colaboración en el ejercicio de sus funciones con el Tribunal Administrativo del Deporte.

- e) Además, continuando con la Comisión Electoral, el artículo 14.1 prevé que dicho órgano se reunirá previa convocatoria que corresponde en exclusiva a su Presidente.

Entiende este órgano informante que atribuir a una sola persona la facultad de hacer que se reúna el órgano, puede generar situaciones de bloqueo indeseadas. Por ello, para favorecer el correcto funcionamiento del proceso electoral y teniendo en cuenta que el artículo 1.2 de proyecto señala que se respetarán los principios democráticos, se considera que debería incluirse la posibilidad de que, si bien sea el Presidente de la Comisión Electoral quien efectúe la convocatoria del órgano, esta pudiera hacerse bien por iniciativa propia, bien por iniciativa de dos miembros del órgano colegiado.

- f) Por último, a título de mera recomendación, este Tribunal Administrativo del Deporte considera que pudiera ser de utilidad que el reglamento electoral contuviera una previsión para aquellos casos en que se produce la vacante sobrevenida en la Presidencia por causa distinta a la conclusión de su mandato, a modo de desarrollo del artículo 31.8 de los Estatutos, respetando su contenido pero previendo el plazo y demás condiciones en que la Comisión Gestora deberá llevar a cabo las elecciones para la provisión del cargo.

Sin perjuicio de otras posibilidades, una posibilidad sería: *“En caso de vacante sobrevenida en la Presidencia de la federación por causa distinta a la conclusión del mandato, se celebrarán unas nuevas elecciones a la Presidencia cuya convocatoria se realizará por la Comisión Gestora del artículo 31.8 de los Estatutos en plazo de XX días/meses, en los términos establecidos en el presente capítulo”*.

Cuarto. En cuanto al Calendario Electoral que ha sido remitido, este Tribunal Administrativo del Deporte considera que el mismo se ajusta al proyecto de Reglamento y a la Orden EFD/42/2024.



Este es el informe del Tribunal Administrativo del Deporte, que somete a opinión mejor fundada en derecho.

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO