



## Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 5/2024 TAD.

En Madrid, a 18 de enero de 2024, se reúne el Tribunal Administrativo del Deporte para conocer y resolver la petición razonada formulada por el Presidente del Consejo Superior de Deportes (en adelante CSD), a los efectos de que por este Tribunal Administrativo del Deporte se incoe en correspondiente expediente administrativo sancionador contra D. ----, Presidente de la Comisión Gestora de la Real Federación Española de Fútbol (en adelante RFEF), así como contra el resto de los miembros que componen la misma, por la presunta comisión de la infracción del artículo 76.2.a) de la Ley del Deporte, en caso de que aprecie indicios racionales suficientes de su comisión.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** Con fecha 11 de enero de 2024 ha tenido entrada en el Tribunal Administrativo del Deporte escrito del Sr Presidente del Consejo Superior de Deportes por el que insta a este Tribunal Administrativo del Deporte a que en el en ejercicio de sus competencias previstas en los artículo 84.1.b) Ley 10/1990 y artículo 1.1.b) RD 53/2014, incoe el correspondiente procedimiento administrativo sancionador contra D. ----, Presidente de la Comisión Gestora de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) así como contra el resto de los miembros que componen la misma, por la presunta comisión de la infracción del artículo 76.2.a) LD, en caso de que aprecie indicios racionales suficientes de su comisión.

**Segundo.** Los hechos en los que se basa la referida petición son resumidamente los siguientes:

1. Con fecha 20 de septiembre y 10 de octubre de 2023 han tenido entrada en el Consejo Superior de Deportes (CSD) escritos de D. ----, mediante los que presenta solicitud contra D. ----, Presidente de la Comisión Gestora de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), así como contra el resto de los miembros que componen la misma. En el escrito el solicitante pone de manifiesto una supuesta irregularidad producida por el incumplimiento del artículo 31.8 de los Estatutos de la RFEF.
2. Expone el solicitante que tras la dimisión de D. ----, ha sido constituida de acuerdo con lo establecido con el artículo 31 de los Estatutos de la RFEF una Comisión Gestora, cuyo Presidente es D ----.



Informa el solicitante que en un comunicado de fecha 15 de septiembre de 2023 la Comisión Gestora anunció que “pretenden prorrogar la Junta Gestora hasta el 2024 y hacer coincidir las elecciones generales a la Asamblea de la Federación Española de Fútbol con las elecciones a la presidencia de la Federación de Fútbol de España para cubrir la vacante que ha dejado ----, INCUMPLIENDO gravemente los estatutos que obligan de manera urgente a celebrar elecciones a la presidencia para cubrir la vacante dejada por el Señor ----”. Considera el Sr. ---- que con su actuación se está incumpliendo lo establecido en el artículo 31.8 de los Estatutos de la RFEF que recoge textualmente que: “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 ocupara el cargo por tiempo igual al que restase por cumplir al sustituido, siendo además de aplicación, en lo que a este respecta, la norma que prevé el artículo 23.2, del presente ordenamiento”.

El artículo 31.8 señalado, al referirse a la convocatoria de elecciones por parte de la Comisión Gestora, no concreta plazo.

3. En segundo lugar, entiende el Sr. ----, que se ha incumplido, asimismo, el artículo 12.2 de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, (la Orden) el citado artículo establece que “2. La composición de las Comisiones Gestoras, con un número máximo de 12 miembros más un Presidente, será la siguiente:
  - a) Seis miembros elegidos por la Comisión Delegada de la Asamblea General, correspondiendo la designación de un tercio de los referidos miembros a cada uno de los estamentos o, en su caso, grupo de estamentos a que se refiere el artículo 16.3 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas.
  - b) Un número máximo de seis miembros, designados por la Junta Directiva o, en su caso, por el Presidente de la Federación, entre los que se deberán incluir quienes ejerzan las funciones a las que se hace referencia en los artículos 19 y 20 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas.
  - c) La Presidencia de la Comisión Gestora corresponderá a quien presida la Federación Española o, cuando cese en dicha condición por cualquiera de las causas previstas en el artículo 17.2 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, a quien sea elegido para tal función por y de entre quienes integren la Comisión Gestora.



*Las federaciones deportivas españolas podrán optar, previo acuerdo adoptado a tal efecto de su Comisión Delegada, por reducir a seis el número de miembros de las Comisiones Gestoras. En tal caso, la Comisión Delegada designará a tres miembros y la Junta Directiva o, en su caso, el Presidente de la Federación, a otros tres, debiendo respetar la proporción y los criterios anteriormente expresados”.*

Indica el Sr ----que la Comisión Gestora no tiene ningún miembro de la Comisión Delegada en su composición. El artículo 31.8 de los Estatutos de la RFEF establece que: “*si el presidente cesara por causa distinta a la conclusión de su mandato, la Junta Directiva se constituirá en Comisión Gestora (...)*”.

**Tercero.** Además, en el escrito remitido se relatan las siguientes circunstancias:

1. Con fecha 20 de septiembre de 2023 tuvo entrada en el CSD escrito remitido por D. ----, en su condición de Secretario General de la RFEF, por el que se solicita motivadamente autorización para adelantar el inicio del proceso electoral en dicha federación al primer cuatrimestre de 2024, conforme a lo dispuesto en la Disposición Final Primera, punto segundo, de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas. Como apoyo a dicho escrito, con fecha 22 de septiembre de 2023, tuvo entrada otro escrito remitido por D. ----, en su condición de Secretario General de la RFEF al que adjuntaba un informe jurídico en el que se ponía de manifiesto los motivos por los cuales se entendía que habida cuenta de que 2024 es el año electoral para la RFEF y el resto de federaciones deportivas españolas (con algunas excepciones), la alternativa de que la Comisión Gestora extienda su mandato hasta la convocatoria de elecciones a la Asamblea y a Presidente del año 2024, sin necesidad de convocar elecciones a Presidente con la composición actual de la Asamblea, es idónea.
2. El adelanto electoral solicitado fue informado favorablemente por este Tribunal Administrativo del Deporte con fecha 28 de septiembre de 2023.
3. El adelanto electoral solicitado se resolvió favorablemente por el Sr Presidente del Consejo Superior de Deportes con fecha 11 de octubre de 2023, autorizándose a la RFEF para que pueda iniciar en el citado primer cuatrimestre de 2024 el proceso electoral para la elección de sus órganos de gobierno y representación.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El artículo 84 de la Ley del Deporte, atribuye al Tribunal Administrativo del Deporte la competencia para 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. De conformidad con tales disposiciones corresponde a este Tribunal Administrativo del Deporte el conocimiento de los hechos a los que se refiere la resolución del Excmo. Presidente del Consejo Superior de Deportes, incluyendo la decisión sobre incoación del expediente y su ulterior tramitación y resolución.

**Segundo.** El artículo 8.1 del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte establece que el procedimiento de tramitación y resolución, ante el Tribunal Administrativo del Deporte, de los expedientes disciplinarios (...) se ajustará a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en las normas específicas que sean de aplicación. Referencia legal que ha de entenderse hecha en el momento presente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

**Tercero.** La decisión sobre la incoación, o no, del expediente disciplinario, solicitada por el Excmo. Sr. Presidente del CSD, ha de examinarse a la luz de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico, y ello según la documentación obrante en el expediente.

Los requisitos de naturaleza formal serían, a la vista del expediente:

1. Constatar que la petición se ha hecho conforme a la legalidad, en el ámbito de las competencias atribuidas al CSD y al TAD;
2. Constatar, asimismo, que las actuaciones llevadas a cabo por el CSD, lo han sido en el ejercicio de sus competencias.

En cuanto a los materiales, deberán ser examinados:

1. Si existe alguna causa de índole jurídica que impida la incoación del expediente;
2. Si de la documentación aportada se derivan indicios de la posible comisión de una infracción disciplinaria.

El cumplimiento de los primeros determinará que este Tribunal pase al examen de los segundos, para concluir en su caso, en la apertura del expediente disciplinario a D. ---- así como contra todos los miembros que componen la Comisión Gestora de la RFEF, tal y como ha sido pedido por el Excmo. Sr. Presidente del CSD y se referencia en los antecedentes previos.



**Cuarto.** Requisitos formales. Legalidad de la petición formulada al TAD.

I. De acuerdo con el artículo 7.1 de la Ley del Deporte, *“la actuación de la Administración del Estado en el ámbito del deporte corresponde y será ejercida, directamente, por el Consejo Superior de Deportes, salvo en los supuestos de delegación previstos en la presente Ley”*. Por su parte, el Estatuto de Consejo Superior de Deportes, aprobado por Real Decreto 460/2015, de 5 de junio, encomienda, además de la señalada y otras que le atribuya la normativa legal o reglamentaria, las destinadas a desarrollar el artículo 43.3 de la Constitución Española.

Por lo que se refiere a la naturaleza del TAD, es un órgano que está adscrito orgánicamente al CSD, pero que realiza su función de manera independiente. Quiere ello decir, por tanto, que atiende aquellas peticiones o instancias que le dirija el CSD, que estén recogidas en una norma, sin que pueda recibir instrucciones de ningún tipo.

II. Por otro lado, y en relación con las competencias que a cada órgano le corresponden en materia sancionadora, hay que acudir al artículo 58 de la Ley 39/2015, que dice que los procedimientos se iniciarán de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia. Y de acuerdo con el artículo 61 de la misma Ley, es petición razonada la propuesta de iniciación del procedimiento, formulada por cualquier órgano administrativo, que no tiene competencia para iniciar el procedimiento, y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación. Este es, precisamente, el caso de las competencias que tiene atribuidas el CSD por la Ley 10/1990 del Deporte y normas concordantes. Y es, también, la previsión normativa aplicable a las relaciones existentes entre el CSD y el TAD. El primero formula la petición razonada, porque tiene atribuidas por la Ley del Deporte las competencias de inspección, averiguación o investigación; el segundo abre, o no, el correspondiente expediente porque tiene atribuidas por la misma Ley del Deporte y el Real Decreto 53/2014, las competencias de iniciación, instrucción y resolución.

Además, de acuerdo con el apartado 3 del mismo artículo 61, en los procedimientos de naturaleza sancionadora las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que puedan constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o periodo de tiempo continuado en los hechos se produjeron.

III. Todo lo expuesto hasta aquí, a la vista de la documentación obrante en el expediente, se cumple en la petición formulada.

**Quinto.** Requisitos formales: la petición de apertura de expediente por el Presidente del CSD.

El artículo 8 de la Ley del Deporte establece como competencias del CSD, entre otra, las siguiente: *“s) Velar por la efectiva aplicación de la Ley del Deporte y demás normas que la desarrollen, ejercitando al efecto las acciones que procedan, así*



*como cualquier otra facultad atribuida legal o reglamentariamente que persiga el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en la misma.”*

A la vista de la anterior normativa, así como de los documentos aportados que han sido remitidos al TAD, puede concluirse que las actuaciones del CSD se han ejercido en cumplimiento de sus funciones y dentro del ámbito de sus competencias.

**Sexto.** A partir de aquí, procede analizar en primer lugar, la posible existencia de alguna causa que impida la apertura de expediente disciplinario (tales como la prescripción, extinción de la responsabilidad disciplinaria u otras similares) y, en segundo lugar, si existen indicios suficientes de la posible comisión de las infracciones disciplinarias referenciadas por el Presidente del CSD, examinados los hechos comunicados, la documentación aportada y la normativa supuestamente vulnerada.

En relación con lo primero no se aprecia ninguna causa de índole jurídica que impida la apertura del expediente solicitado, por lo que procede analizar la existencia de indicios racionales sobre la posible comisión de una infracción disciplinaria en relación con los hechos puestos de manifiesto por el Sr. Presidente del CSD.

**Séptimo.** Los hechos puestos de manifiesto en la petición razonada formulada por el Sr. Presidente del CSD son sustancialmente los siguientes:

1. Con fecha 10 de septiembre de 2023 D. ---- presenta su dimisión como presidente de la Real Federación Española de Fútbol.
2. Con fecha 15 de septiembre de 2023 la Junta Directiva de la RFEF, se constituye en Comisión Gestora, asumiendo la presidencia D. ----.
3. Con fecha 20 de septiembre de 2023 se remitió al CSD escrito del entonces Secretario General de la RFEF por el que se solicita autorización para adelantar el inicio del proceso electoral en la referida federación al primer cuatrimestre de 2024 de acuerdo con lo dispuesto en la D.F. Primera, punto segundo de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por el que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas.
4. Con fecha 22 de septiembre de 2023 se remitió otro escrito al CSD por el entonces Secretario General de la RFEF por el que se adjuntaba un informe jurídico en el que se argumentaba que habida cuenta que el 2024 es el año electoral para la RFEF, la alternativa de que la Comisión Gestora extienda su mandato hasta la convocatoria de elecciones a la Asamblea y a Presidente del año 2024, sin necesidad de convocar elecciones a Presidente con la composición actual de la Asamblea, es idónea.

Los argumentos puestos de manifiesto en dicho informe son los siguientes:

*1. “Como hemos visto, el art. 31.8 de los Estatutos prevé que la Junta directiva se constituya en Comisión Gestora. Esta Comisión Gestora es por completo diferente de la regulada en el art. 12 de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas. En este último caso, tras la convocatoria electoral ordinaria, la Junta Directiva se disuelve,*



*asumiendo sus funciones la peculiar Comisión Gestora allí regulada, que tiene una composición mixta específica determinada por la norma. Esta última Comisión Gestora tiene, de acuerdo con el apartado 4º del citado art. 12, funciones limitadas, que son descritas de la siguiente manera (...). Por el contrario, la Comisión Gestora recogida en el art. 31.8 de los Estatutos RFEF no ve limitadas sus funciones por norma estatal o estatutaria alguna.”*

*2. “En el momento actual, como ya sabemos, la RFEF se encuentra en la situación regulada por el tan citado art. 31.8 de sus Estatutos. Tal precepto prevé que la Comisión Gestora se constituirá y convocará elecciones para proveer al cargo de Presidente, cuyo mandato será por tiempo igual al que restase por cumplir al sustituido. Las expresiones de la norma estatutaria son absolutamente indeterminadas. Ahora bien, la norma es clara en cuanto a que la Comisión Gestora se constituye para gestionar la RFEF “y” además convocará esas elecciones a Presidente. La norma no establece que la Comisión Gestora se constituye “para” convocar tales elecciones, como si ésa fuera su única competencia real. La distinción es clara y no sutil. (...). Por un lado, la norma indica que la Comisión Gestora convocará elecciones a Presidente, pero no fija plazo para ello, sino que lo deja a su arbitrio. Ante esto surge con carácter inmediato la cuestión de si existe un tiempo mínimo de mandato residual que impida o desaconseje tal convocatoria. Para ello debe tenerse como horizonte temporal la celebración de elecciones a la Asamblea general y Presidente en el primer trimestre de 2024, tal y como se deduce de constantes, expresas y explícitas indicaciones gubernamentales al respecto. En conexión con ello, también prevé la norma que el nuevo Presidente tendrá un mandato de duración igual al que restase por cumplir al sustituido. Pero es bien sabido que no existen períodos tasados de mandato para los Presidentes de la Federaciones deportivas españolas. No se fija en la norma una fecha concreta para la convocatoria y celebración de las elecciones, sino que la Orden ECD/2764/2015 prevé indicaciones generales susceptibles de alteración.”*

*3. “Como resaltábamos anteriormente, existen otras normas estatales y estatutarias que inciden particularmente en esa función específica de la SG de convocar elecciones a Presidente, ya sea directamente o por analogía (...). Es evidente que la situación de un Presidente inhabilitado es la peor que puede sufrir una Federación deportiva, dado que genera inestabilidad, mala reputación y, en definitiva, desgobierno. A pesar de ello, la norma dispone que no se celebren elecciones si el período de mandato que resta al Presidente inhabilitado es inferior a seis meses. Y nos estamos refiriendo a supuestos en que existe una situación de inestabilidad superior a la que puede producirse en los casos de dimisión, al menos con carácter general. Estas previsiones normativas nos ayudan a interpretar la norma recogida*



en el art. 31.8 de los Estatutos RFEF, siguiendo la regla básica de razonabilidad que debe guiar cualquier interpretación normativa.”

4. “Al haber hecho referencia a periodos temporales relacionados con la convocatoria de elecciones a la Asamblea (momento a partir del cual la Comisión Gestora existente desaparece y viene a ser sustituida por la regulada en el art. 12 de la Orden ECD/2764/2015), resulta imprescindible conocer cuándo pueden convocarse las mismas en la RFEF. (...) No puede afirmarse que anticipar una convocatoria electoral, en lugar de pretender su retraso, relaje la necesidad de que concurren motivos suficientes para justificar la alteración de las previsiones de la Orden. Ahora bien, no cabe duda de que las consecuencias de la autorización son menos perjudiciales para el buen orden electoral y el ajuste de los plazos de los mandatos. Si por parte de la RFEF se alega como motivo justificador de la solicitud la excepcional situación de gobierno de sus órganos rectores por los hechos acaecidos en los últimos tiempos, lo que aconseja el adelanto de las elecciones para que se constituya una nueva Asamblea y se elija a un nuevo Presidente con el necesario respaldo electoral de los diferentes estamentos del fútbol, logrando así una mayor estabilidad de la gobernanza y actividades federativas, no cabe duda de que la autorización de adelanto electoral será concedida por el CSD. Existen precedentes idénticos en que la autorización ya fue concedida sin duda ni objeción alguna (...)”

5. “De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, podemos observar que la elección de un nuevo Presidente con la Asamblea actual daría lugar a un mandato de aproximadamente tres meses o incluso menos. Si tratamos de aplicar principios de buena gestión y de buena administración, no parece razonable que se convoquen ahora unas elecciones que, lejos de dotar de estabilidad a la RFEF, van a generar una situación de máxima inestabilidad.”

5. Por este Tribunal Administrativo del Deporte se emitió informe con fecha 28 de septiembre de 2023 en el que consideraba que la situación excepcional en la que se encuentra incurso la RFEF (dimisión del presidente) constituye motivo suficiente, a los efectos de lo previsto en la DF Primera de la Orden Electoral para autorizar el adelanto electoral por razones de buen gobierno en la Federación.
6. Por el Sr. Presidente del CSD se resolvió con fecha 11 de octubre de 2023 autorizar a la RFEF para que proceda iniciar en el primer cuatrimestre de 2024 el proceso electoral para la elección de sus órganos de gobierno y representación.



Todos estos hechos son públicos y le constan a este Tribunal Administrativo del Deporte en la intervención que dicho Tribunal realizó en el informe sobre el adelanto electoral.

En relación con los mismos considera el Sr Presidente del CSD que podría entenderse infringido el artículo 76.2.a) de la Ley del Deporte (Ley 10/1990, de 15 de octubre) que considera falta muy grave de los presidentes y demás miembros directivos de los órganos de las Federaciones deportivas españolas y Ligas Profesionales la siguiente: “a) *El incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, así como de los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias*” en relación con el artículo 31.8 de los Estatutos de la RFEF que señala: “*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*”.

Por tanto, la cuestión sobre la que este Tribunal Administrativo del Deporte ha de pronunciarse es si los hechos puestos de manifiesto, y que son públicos y notorios, presentan indicios racionales de la comisión de una infracción administrativa muy grave del presidente y demás miembros de la actual Comisión Gestora de la RFEF. Y dicho juicio debe realizarse partiendo de los principios fundamentales en los que se basa la potestad sancionadora de la administración.

En primer lugar es necesario resaltar que, el principio de legalidad en materia sancionadora afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que pueda hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas. Este es, en definitiva, el significado de la garantía material que el art. 25.1 CE establece, en atención a los principios de seguridad jurídica y libertad esenciales del Estado de Derecho (STC 219/1989, de 21 de diciembre). De dicho art. 25.1 se sigue la necesidad, no solo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas: una correspondencia, que como bien se comprende, puede dejar márgenes más o menos amplios a discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella.

En este sentido, es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (STC 77/83, de 3 de octubre, STC 42/87, de 7 de abril y STC 29/1989, de 6 de febrero, entre otras) que el ordenamiento sancionador administrativo comprende una doble garantía, material y formal.

La primera, de orden material, supone la necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y sanciones correspondientes, mediante preceptos



jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables.

La garantía material aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible (principio de tipicidad) para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones.

Además de ello, debe recordarse que nuestro Ordenamiento jurídico, concretamente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que «1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas (...) que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa». Asimismo, es sobradamente conocido que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tempranamente vino a determinar con claridad meridiana que el principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativas, pues, en la medida en que la sanción de dicha infracción es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa (ver, entre otras, las SSTC 76/1990, de 26 de abril y 246/1991, de 19 de diciembre). A su vez, descartada por exigencia legal y constitucional la responsabilidad objetiva -esto es, al margen de toda actuación culposa-, la exigencia de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador ha impregnado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los distintos ámbitos materiales en los que ha tenido ocasión de pronunciarse.

En tal sentido, dicha jurisprudencia relativa al principio de culpabilidad en materia sancionadora, bien puede ser ilustrativamente resumida con la declaración de que «en nuestro sistema jurídico (...), no rige la responsabilidad objetiva o sin culpa, exigiendo la norma al menos la concurrencia de negligencia o, lo que es lo mismo, la falta de la diligencia necesaria o debida» (STS de 6 junio 2008). Con lo que «teniendo en cuenta que la potestad sancionadora de la Administración goza de análoga naturaleza que la potestad penal, se sigue de ello que en el ámbito de la responsabilidad administrativa no basta con que la conducta reúna las notas de antijuridicidad y tipicidad, sino que, además, es necesaria la nota de culpabilidad, pues nadie puede ser condenado o sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados a título de dolo o culpa (Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1990)» (ver, entre otras, las SSTS de 9 y 23 de junio de 1998).

Asimismo, dicha jurisprudencia del Tribunal Supremo indica que «[p]ara que una discrepancia jurídica pueda ahuyentar la culpabilidad en un incumplimiento normativo objetivamente acreditado es necesario que resulte razonablemente justificada. Y esto último, a su vez, exige que se precisen los concretos puntos polémicos que susciten esa discrepancia, la alternativa interpretativa (...) se sustente sobre esos puntos, y las argumentaciones jurídicas utilizadas para defender esa interpretación diferenciada» (STS de 12 de enero de 2000, FD. 3º). Así las cosas,



interesa particularmente aquí traer a colación la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 2013, que establece que la acreditación de la buena fe en el infractor, basada en que su actividad ha sido tolerada, es determinante de la exclusión de responsabilidad. En efecto, nos referimos al principio de confianza legítima en los más estrictos términos jurisprudencialmente acuñados de forma reiterada, como puede verse -por todas, en la STS de 18 de julio de 2017,

«(...) hemos de recordar que la jurisprudencia de esta Sala, recogida en las sentencias de 10 de mayo de 1999 (RCA 594/1995 ); de 17 de junio de 2003 (RCA 492/1999 ) 6 de julio de 2012 (RCA 288/2011 ), 22 de enero de 2013 (RCA 470/2011), y 21 de septiembre de 2015 (RCA 721/2013 ), sostiene que el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta “el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones”.

Este principio de confianza legítima encuentra su fundamento último, de acuerdo con la sentencia de esta Sala de 24 de marzo de 2003 (recurso 100/1998 ) y de 20 de septiembre de 2012 (recurso 5511/2009 ), “en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y el deber de coherencia de dicho comportamiento”, y en el principio de buena fe que rige la actuación administrativa, pues como afirma la sentencia de 15 de abril de 2005 (recurso 2900/2002 ) y nuevamente la ya referenciada de 20 de septiembre de 2012, “si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado”.

Ahora bien, la protección de la confianza legítima no abarca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino que como indican las sentencias de esta Sala de 30 de octubre de 2012 (recurso 1657/2010 ) y 16 de junio de 2014 (recurso 4588/2011), se refiere a «la creencia racional y fundada de que por actos anteriores, la Administración adoptará una determinada decisión», y como indican las sentencias de 2 de enero de 2012 (recurso 178/2011 ) y 3 de marzo de 2016 (recurso 3012/2014 ), tan solo es susceptible de protección aquella confianza sobre aspectos concretos, “que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes”» (FD.6).

Teniendo en cuenta estos principios fundamentales del derecho sancionador administrativo, este Tribunal Administrativo del Deporte considera que los hechos puestos de manifiesto no presentan indicios racionales suficientes para considerar, siquiera sea indiciariamente, la comisión de una infracción disciplinaria muy grave y ello por las siguientes razones:

- A. La norma presuntamente infringida el artículo 31.8 de los Estatutos Federativos, si bien consagra una obligación de la Junta Directiva de la RFEF, la de convocar elecciones a Presidente por el tiempo restante que le quedara al cesado, no establece un plazo preciso para ello. Lógicamente esta falta de precisión no puede hacer desaparecer la obligación de la Junta Directiva de convocar dichas elecciones, no correspondiendo a este Tribunal Administrativo del Deporte fijar el plazo necesario para ello, sino si en el caso presente, habida cuenta de las fechas en las que nos encontramos, es posible apreciar la existencia de una falta muy grave en el



incumplimiento de la obligación. Y para ello ha de valorarse por este Tribunal, además de esta circunstancia, los demás hechos puestos de manifiesto en esta resolución.

- B. Por la RFEF, consciente de la norma estatutaria anterior, se solicitó un adelanto electoral con base en la normativa electoral vigente y a dicha solicitud se acompañó un informe jurídico en el que se argumentaba no sólo la posibilidad de dicho adelanto sino además la conveniencia de que la actual Junta Directiva de la RFEF, constituida en Comisión Gestora, prolongase su mandato hasta dicha convocatoria anticipada no sólo por el escaso tiempo restante para ello, sino además por razones de eficacia y buen gobierno federativo. Y por el CSD se ha autorizado dicha convocatoria anticipada sin hacer referencia en ningún momento a la prolongación del mandato de la Junta Directiva ni a la necesidad de convocar nuevas elecciones y el cese de la actual Junta Directiva constituida en Comisión Gestora. Ello ha podido crear en la RFEF la confianza necesaria para entender correcta su actuación.
- C. De los hechos puestos de manifiesto es dable deducir la voluntad de la RFEF de convocar las elecciones a las que viene obligada, si bien por el escaso margen de tiempo restante para el cumplimiento del mandato actual y la convocatoria ordinaria adelantada, por razones de eficacia y buen gobierno no ha considerado imprescindible convocar las elecciones previstas en el artículo 31.8 de los Estatutos Federativos y así lo ha puesto de manifiesto en su solicitud de adelanto electoral. Y ello a juicio de este Tribunal Administrativo del Deporte no puede suponer la comisión de una infracción muy grave de los actuales directivos con las consecuencias sancionadoras que dicha calificación tiene aparejadas.

Como consecuencia de todo ello este Tribunal Administrativo del Deporte no considera que los hechos puestos de manifiesto presenten indicios racionales suficientes para considerar que haya podido cometerse una infracción muy grave de la Ley del Deporte por parte del Presidente y demás miembros de la Comisión Gestora de la RFEF.

Lógicamente esta conclusión es válida a día de hoy y sin perjuicio de que en un momento posterior pueda ser diferente si transcurrido el tiempo la RFEF sigue sin convocar las elecciones a las que viene obligada.



En su virtud, este Tribunal Administrativo del Deporte

## ACUERDA

**No incoar expediente sancionador contra D. ----, Presidente de la Comisión Gestora de la Real Federación Española de Fútbol, así como contra el resto de los miembros que componen la misma** en relación con los hechos puestos de manifiesto por el Sr. Presidente del CSD en su petición razonada de fecha 11 de enero de 2024, por entender que los hechos puestos de manifiesto en dicha solicitud no presentan indicios racionales suficientes para considerar, siquiera sea indiciariamente, la comisión de una infracción disciplinaria muy grave del artículo 76.2.a) de la Ley del Deporte, y en consecuencia se procede al archivo del presente procedimiento.

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**

