



## **EXPEDIENTE N.º 76/2025 BIS**

### **EXPEDIENTE DISCIPLINARIO: PROPUESTA DE RESOLUCIÓN**

- D. XXX

En Madrid, a 12 de noviembre, la Instructora del expediente disciplinario, a la vista del acuerdo de incoación de fecha XXX, y de la documentación obrante en el expediente administrativo, formula la presente propuesta de resolución al Tribunal Administrativo del Deporte.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **Primero. Petición razonada.**

Con fecha XXX tuvo entrada en el Consejo Superior de Deportes escrito de D. XXX, en su condición de federado de la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada (FEDME) y de candidato a la presidencia de dicha federación, respectivamente, mediante el que presenta denuncia contra los presidentes de la XXX por realizar actos que inducen y condicionan el sentido del voto de los electores, considerando que podrían incardinarse en la infracción tipificada en el artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990, del Deporte (en adelante LD), por un incumplimiento del deber de neutralidad que el artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, impone a todos los órganos federativos, al inducir el sentido del voto de los electores

##### **Segundo. Acuerdo de incoación.**

Cumpliendo la petición formulada por el CSD los requisitos que el ordenamiento jurídico exige para atenderla en el ejercicio de la función asignada por la Ley 10/1990, del Deporte y el Real Decreto 53/2014, estando suficientemente motivada y razonada, el Tribunal Administrativo del Deporte adoptó con fecha XXX el acuerdo de incoación del expediente disciplinario nº 76/2025 a D. XXX presidente de la Federación de XXX, para determinar, en su caso, la posible responsabilidad disciplinaria derivada de los siguientes hechos que podrían incardinarse, en infracciones muy graves del artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre del Deporte.

«El día XXX desde la Federación de XXX se envió un e-mail masivo, publicitario, a todas las personas federadas, y en el que se pide el voto para determinados clubes y deportistas candidatos a la Asamblea General.

### **Tercero. Alegaciones del interesado**

El acuerdo de incoación se notificó al expedientado concediéndole plazo para realizar las alegaciones y proponer las pruebas que estimase oportunas, y el expedientado presentó escrito de alegaciones con fecha XXX con las siguientes conclusiones:

«I. No resulta de aplicación el artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990 por haber sido derogada.

II. El artículo 12.4 de la Orden EFD/43/2024, no puede aplicarse al firmante por no ostentar cargo federativo en el momento de los hechos.

III. La conducta realizada se inscribe en contexto de campan a legítima, en igualdad de condiciones con el otro candidato.

IV. El TAD no resulta competente para sancionar un cargo electo de una federación autonómica.

### **Cuarto. Instrucción.**

Con fecha XXX se dictó providencia por la que se acordaba unir al expediente las alegaciones del expedientado, igualmente se acordó unir al presente expediente toda la documentación tramitada en este Tribunal Administrativo del Deporte del expediente 566/2024, así como la resolución recaída en dicho expediente por ser antecedente necesario de los hechos enjuiciados en este expediente disciplinario y unir toda la documentación obrante en el Expediente 76/2025 de este Tribunal Administrativo del Deporte.

Con fecha XXX, este Tribunal Administrativo con fundamento en los mismos hechos, resolvió la incoación del expediente disciplinario 76/2025 contra D. XXX. Iniciada la instrucción y tramitación del correspondiente expediente, se dictó propuesta de resolución con fecha XXX. Sin embargo, se declaró la caducidad y el archivo del procedimiento sancionador el XXX por haber transcurrido más de tres meses sin que se haya procedido a dictar resolución que ponga fin a dicho

procedimiento, en virtud de los artículos 21.3, 25.1 b) y 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

### **HECHOS PROBADOS.**

Se considera probado el envío un e-mail masivo, publicitario, a todas las personas federadas en la Federación de Entidades XXX en el que se pide el voto para determinados clubes y deportistas candidatos a la Asamblea General.

En concreto en dicho e-mail se establecía tras la pregunta “¿Cómo votar a las elecciones de la FEDME?” las indicaciones de la fecha, lugar y horario en el que se podría votar y a continuación:

«¿A quién votar?

Si votas en la sede de la XXX y estás federado/a XXX, FEDME, puedes votar a los diferentes candidatos por estamentos.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero. De las alegaciones de D. XXX.**

#### **I. No resulta de aplicación el artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990 por haber sido derogada.**

En su escrito de alegaciones, D. XXX aduce la inaplicabilidad del artículo 76.2 a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte por encontrarse derogada dicha norma en virtud de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte.

En este sentido, recordar la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte que establece expresamente:

*“El régimen sancionador y disciplinario previo a la entrada en vigor de la presente ley continuará rigiendo hasta que el nuevo sistema común de carácter extrajudicial de solución de conflictos mencionado en el artículo 119 se desarrolle reglamentariamente.*

*El Gobierno deberá llevar a cabo este desarrollo reglamentario en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley.”*

La aplicación de la misma declara expresamente la vigencia del régimen sancionador revisto en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario previsto en la misma ley. En consecuencia, resulta plenamente aplicable el artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, a saber:

*“2. Asimismo se considerarán específicamente infracciones muy graves de los presidentes y demás miembros directivos de los órganos de las Federaciones deportivas españolas y Ligas Profesionales, las siguientes:*

*a) El incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, así como de los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias.”*

Resulta de lo anterior que la Ley configura como sujetos infractores a los Presidentes o Directores de las Federaciones y Ligas profesionales -por oposición a las Federaciones y Ligas en sí mismas consideradas- y por hechos derivados del recto ejercicio de sus deberes conforme a los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias.

Por último, también en su escrito de alegaciones ante este Tribunal Administrativo del Deporte se alega por XXX la incompetencia de este Tribunal Administrativo del Deporte para imponer una sanción de inhabilitación a un cargo electo de una federación deportiva autonómica.

Ciertamente, el ámbito subjetivo de la disciplina deportiva viene tipificado en el artículo 74 de la Ley 10/1990, de 10 de octubre y en el artículo 6 del RD 1591/1992, de 23 de diciembre.

Por lo que se refiere a la competencia disciplinaria de este Tribunal, el artículo 74.e) de la Ley 10/1990, le atribuye la competencia para ejercer la potestad disciplinaria *“sobre las mismas personas y Entidades que las Federaciones deportivas españolas, sobre estas mismas y sus directivos, y sobre las Ligas profesionales.”*

Añadiendo el artículo 6.f) del RD 1591/1992, que, en desarrollo expreso de lo recogido en el artículo 74.e) de la citada LD, atribuye la potestad disciplinaria:

*“f) Al Comité Español de Disciplina Deportiva (actualmente, Tribunal Administrativo del Deporte), sobre las mismas personas y entidades que las Federaciones deportivas españolas, sobre estas mismas y sus directivos, sobre las Ligas profesionales [art. 74, ap. 2, e), L. D.], y, en general, sobre el conjunto de la organización deportiva y de las personas integradas en ella.”*

Atendiendo al tenor literal de este precepto, resulta palmario que el Tribunal Administrativo del Deporte ostenta competencia para ejercer la potestad disciplinaria sobre el presidente de una federación autonómica.

En este sentido se ha pronunciado la Audiencia Nacional en su Sentencia de 4 de noviembre de 2022, Rec. 28/2021, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, (JUR\2022\361185) señalando expresamente:

*“La infracción imputada, no lo es en calidad de miembro directivo de órganos de las Federaciones deportivas españolas, sino por su condición de presidente de las Federaciones deportivas españolas. Los Presidentes de Federaciones autonómicas, en su condición de tales, resultan vinculados por el deber de neutralidad del artículo 12.4 de la Orden ECD 2764/2015, como resulta del propio tenor de este precepto, al extender el referido deber a los restantes órganos federativos durante el proceso electoral.*

*Establece el artículo 18 de los Estatutos de la RFEF que la Comisión de presidentes de Federaciones de Ámbito Autonómico es un órgano complementario de la Real Federación. Por tanto, quienes la integren quedarán afectados por el deber de neutralidad que les impone el artículo 12.4 in fine de la Orden ECD 2764/2015. Concretamente, establece el artículo 36.3 de los Estatutos que la Comisión estará integrada por quienes ostenten la presidencia de todas las Federaciones autonómicas que enumera el artículo 7 de los presentes Estatutos.*

*No ofrece duda la competencia del Tribunal Administrativo del Deporte para enjuiciar la infracción imputada al presidente de la Federación Madrileña de Fútbol en su condición de tal por vulnerar el deber de neutralidad en un proceso electoral.”*

**II. El artículo 12.4 de la Orden EFD/43/2024, no puede aplicarse al firmante por no ostentar cargo federativo en el momento de los hechos.**

El escrito de alegaciones de D. XXX expone que no ostentaba ningún cargo dentro del órgano de gobierno de la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada (FEDME), toda vez que la Asamblea General estaba disuelta conforme al proceso electoral en curso, entendiéndose que el deber de neutralidad se circunscribe a quienes se encuentran en el ejercicio de funciones institucionales activas o en el desempeño del cargo federativo.

En relación a estas alegaciones, debe destacarse que la Federación XXX en contestación al requerimiento efectuado por este Tribunal Administrativo del Deporte en el seno del procedimiento 76/2025, que obra incorporado al presente expediente 76 2025 BIS, precisó que D. XXX era Presidente de la Federación XXX a fecha del envío del correo masivo, y miembro de su Junta Directiva.

Por tanto, es indubitada su condición de Presidente de la Federación de XXX y miembro de su Junta Directiva a fecha XXX, y en consecuencia, su ejercicio de funciones federativas.

A estos efectos, recordaremos la Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 5/2021 en su Fundamento Jurídico Quinto, que atiende a la naturaleza de las federaciones autonómicas y su integración en las federaciones nacionales:

*“También, el tribunal (STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 9) ha reconocido que la organización deportiva española se estructura en torno a tres ejes: (i) carácter privado de las organizaciones deportivas (independientemente de que puedan ejercer funciones públicas por «delegación»); (ii) monopolio federativo (esto es, una federación por modalidad deportiva); y (iii) estructura organizativa en cascada o piramidal (que implica que las entidades deportivas de base, de una determinada modalidad deportiva, se integran en su federación provincial correspondiente que, a su vez, pasa a formar parte de la federación autonómica, y luego de la estatal. Se configura, así, una estructura piramidal, escalonada o en cascada, de tal suerte que cada uno de los niveles comprende y agota el inferior, en términos estrictamente territoriales).*

*Por tanto, las federaciones autonómicas con sus cuadros directivos, organización y funcionamiento se integran en una estructura piramidal y única, en un órgano nacional que es la federación nacional del deporte correspondiente (artículo 6 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1990).”*

Esta estructura organizativa piramidal ha determinado, para el Tribunal Constitucional, que las federaciones provinciales integradas en las autonómicas respectivas, y las autonómicas integradas en la estatal, formen parte de la correspondiente federación estatal y, por tanto, estén sujetos al deber de neutralidad del artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024.

Pues bien, aplicando lo anterior al presente caso, se observa que según el art. 1.b) de los Estatutos FEDME, la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada reúne las federaciones autonómicas, entre ellas la XXX, y, a su vez, las provinciales, formando una estructura piramidal y actuando como organización territorial de la estatal.

De acuerdo con esta situación, es obvio que las federaciones autonómicas y provinciales, en tanto que integradas en la estatal, están sujetas al deber de neutralidad del artículo 12.4 de la Orden Electoral.

En virtud de lo expuesto, es obvia la integración de las federaciones autonómicas en la federación nacional, y su consideración de órgano federativo, y siendo por tanto, la federación autonómica XXX parte integrante de la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada (FEDME), y siendo su Presidente D. XXX, la aplicación de este criterio jurisprudencial permite concluir que el expediente se encuentra plenamente sujeto a la responsabilidad disciplinaria que en el presente expediente se dirime.

### **III. La conducta realizada se inscribe en contexto de campaña legítima, en igualdad de condiciones con el otro candidato.**

Entiende D. XXX que la actividad de campaña electoral fue ejercida igualmente por el otro candidato concurrente al proceso. El principio de igualdad ante la ley propio de nuestro ordenamiento jurídico impide a la apreciación de esta alegación. La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha sido reiterada y clara en relación a la aplicación de la ley con igualdad a todos los españoles, que se encuentran sujetos a los derechos y deberes en ella contenido, entre otras por la Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2021 (rec. 347/2019): *“es jurisprudencia clara y constante que no cabe invocar el principio de igualdad para alcanzar la impunidad. Por decirlo en fórmula condensada, no hay igualdad en la ilegalidad.”*

En consecuencia, la existencia de otras posibles campañas que indiciariamente pudieran vulnerar el deber de neutralidad no obsta ni libera a D.

XXX de su responsabilidad, sin perjuicio, de la posibilidad de que atendiendo al cauce procedimental establecido se solicita la investigación de la responsabilidad por los hechos que se considera que pueden vulnerar la normativa electoral.

Por último, y en cuanto a la idoneidad del correo electrónico remitido para infringir el deber de neutralidad, se estudiará en el fundamento dedicado al elemento objetivo del tipo infractor.

#### **IV. El TAD no resulta competente para sancionar un cargo electo de una federación autonómica como la XXX**

Esta alegación formulada se encuentra íntimamente ligada con lo expuesto en el numeral I sobre la competencia de este Tribunal Administrativo del Deporte en materia disciplinaria respecto de los miembros de las federaciones autonómicas y al que plenamente nos remitimos.

#### **Segundo. Sobre la competencia de este Tribunal Administrativo del Deporte para conocer y resolver el presente expediente administrativo sancionador.**

El artículo 84.1.b) de la Ley del Deporte, Ley 10/1990, de 15 de octubre, 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 dicha Ley que tipifica las diferentes infracciones deportivas.

El artículo 1.1.b) del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte concreta el modo de ejercicio de esta competencia y dispone que le corresponde *«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.»* y por su parte el artículo 8.1 de dicha norma 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.

El fundamento de la responsabilidad disciplinaria en el seno de procedimientos electorales lo encontramos de conformidad con la Orden de 25 de enero, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, que dispone en su Disposición Adicional Cuarta:

*“Cuando la persona que ostenta la presidencia del Consejo Superior de Deportes O.A. tenga conocimiento de eventuales irregularidades electorales o incumplimientos de obligaciones en esta materia susceptibles de ser tipificadas como infracciones a la normativa disciplinaria deportiva, podrá instar al Tribunal Administrativo del Deporte la incoación del correspondiente expediente sancionador mediante la formulación de petición razonada al mismo.”*

**Tercero. Análisis de los elementos constitutivos de la infracción tipificada en el artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre del Deporte en relación con el artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024.**

El artículo 76.2 a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte prescribe como falta muy grave: *«El incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, así como de los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias.»* y por su parte el artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024 señala: *“4. Las comisiones gestoras serán el órgano encargado de administrar y gestionar la federación durante el proceso electoral. En tal sentido, solo podrán realizar los actos imprescindibles y de trámite a tal efecto, sin que, en ningún caso puedan realizar actos que directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, induzcan o condicionen el sentido del voto de los electores, y deberán observar los principios de objetividad, transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales. Estas previsiones serán aplicables a la actividad desarrollada por el personal de la federación y por los restantes órganos federativos durante el proceso electoral.”*

De lo dispuesto en dicho precepto se infiere que ni los miembros de las comisiones gestoras, ni los miembros o el personal de cualquier órgano federativo, ni, por supuesto, los miembros de las juntas o comisiones electorales, pueden realizar actos que directa o indirectamente puedan favorecer a algunos de los candidatos. Pero no basta con una conducta meramente negativa, sino que además se les impone un deber de adoptar medidas positivas de vigilancia y control, cada uno en el ámbito de sus competencias durante el proceso electoral, para evitar que se puedan vulnerar

los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral, o que pueda menoscabarse el principio de igualdad entre los actores electorales.

Por consiguiente, analizando el elemento objetivo del tipo infractor, debemos atender a la dispuesto en la Resolución del Expediente 566/2024 y su definición:

*“4.2. Ámbito objetivo.*

*Desde un plano objetivo, el artículo 12.4 de la Orden Electoral lo que proscribde de un acto es la potencialidad o capacidad para inducir o condicionar el sentido del voto de los electores, esto es, basta con que, de acuerdo con criterios de razonabilidad, dicho acto sea suficiente para condicionar o inducir el sentido del voto.*

*Esta capacidad o potencialidad se predica respecto de aquellas actuaciones cuya realización, desde una óptica de razonabilidad y proporcionalidad, sea susceptible de producir una alteración en el sentido del voto previamente predeterminado por los electores en su foro interno, sin que sea necesario que la alteración tenga lugar de forma efectiva.*

*Es decir, la finalidad del deber de neutralidad del artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024 consiste en crear un marco de serenidad y libertad, sin injerencias de los poderes federativos, para que en la votación aflore sin condicionamientos la verdadera voluntad política del elector, todo ello para preservar la pureza de los procesos electorales, a través de los principios de neutralidad, objetividad y transparencia, el respeto a los electores y a la igualdad en el acceso a los cargos federativos.*

*Pues bien, desde la óptica anunciada, la actuación de la federación territorial, a juicio de este TAD, es un acto potencialmente inductor o condicionante del sentido del voto de los electores, contrario a los principios de objetividad, transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales.*

*Así, la federación territorial, mediante el envío del e-mail a los electores, ha potenciado la visibilidad e idoneidad de ciertas candidaturas como miembros de la Asamblea General e induciendo el voto a favor de las mismas en detrimento de otras, lo que claramente induce a aquellos a dirigir su voto a hacia las candidaturas que postulan intereses coincidentes con los federativos.*

*Así las cosas, la actuación de la federación territorial se revela como necesaria, proporcionada e idónea para atentar contra el marco de serenidad y libertad en el que debe formarse la verdadera voluntad política del elector, infringiendo el deber de neutralidad del artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024.*

*Por lo expuesto, no hay duda alguna que dicho acto es claramente contrario al deber de neutralidad y, por ende, a los principios que inspiran el proceso electoral y que, estando integrada la Federación autonómica en la estatal y, por tanto, sujeta al deber de neutralidad, se ha infringido el artículo 12.4 de la Orden Electoral.»*

Atendiendo al alcance e idoneidad del mensaje emitido para ser constitutivo de una infracción del deber de neutralidad, D. XXX alega que la emisión de mensajes en los que se expone una propuesta o se sugiere el voto a estamentos a la Asamblea General, debe considerarse como parte del ejercicio legítimo de una campaña electoral, que se emplea el verbo “poder” que no implica ninguna obligatoriedad ni indicación coactiva para sus receptores por lo que simplemente, ofrece una opción.

Sin lugar a dudas, el email masivo remitido por la Federación de XXX expresando candidatos concretos de los que se presentaban a las elecciones supone un acto que pretende orientar el sentido del voto de los electores federados en su ámbito autonómico, siendo claramente contrario al deber de neutralidad tal y como se configura por el artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024. El correo electrónico remitido es suficiente para inducir o influenciar en el voto de los federados en el ámbito autonómico de la federación remitente, sin necesidad de que exista una expresión de obligación o deber en el mensaje, ya que como señala el propio artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024 basta con “*actos que directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, induzcan o condicionen el sentido del voto de los electores*”.

La remisión concreta de nombres a los federados autonómicos XXX con la expresión “puedes votar” con indicación de nombres y apellidos de elegibles y sus estamentos correspondientes supone una inducción clara para la votación a candidatos concretos y determinados y una vulneración manifiesta de la objetividad, la transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales.

La presente infracción de infracción del deber de neutralidad no es una infracción de resultado, consecuentemente, no requiere que los federados XXX a los

que el mensaje iba dirigido el correo electrónico efectivamente votaran en un sentido o en otro, ni que su voluntad fuese efectivamente coartada en el ejercicio del voto, como sugiere el investigado al disponer que *“el elector tiene expedida la facultad o potencia de hacer algo, dentro de su voluntad y libertad para decidir, ofreciéndosele simplemente una opción”*. El simple hecho de ofrecer una opción, con carácter preferente a otras que no son ofrecidas por parte de la federación XXX supone la infracción claramente tipificada, al condicionar o inducir el sentido del voto de los electores respecto de unos candidatos y no de otros.

La Sentencia de 18 de noviembre de 2009 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª (Rec. 496/2008) recuerda la importancia del principio de igualdad en materia electoral contemplado en nuestra Constitución y en la Ley orgánica del Régimen Electoral General, y que inspira la normativa electoral federativa en relación al deber de neutralidad: *“Al igual que se hizo en las sentencias de 28 de mayo de 2008 de (Recurso 7/2005) y 11 de noviembre de 2009 (Recurso 492/2008) de esta misma Sala y Sección , el análisis de esos motivos de impugnación debe ser realizado subrayando, en primer lugar, la importancia que tiene el principio de igualdad en materia electoral, ya que aparece expresamente proclamado en el artículo 23 de la Constitución que, como es bien sabido, reconoce, con el rango de derecho fundamental, el derecho de sufragio pasivo.*

*También tiene que recordarse que el sufragio igualitario para la elección de la dos Cámaras de las Cortes Generales es, según disponen los artículos 68.1 y 69.2 de la Constitución (CE) y 8.1 de la LOREG, un elemento de suma trascendencia de nuestro sistema político, y por ello, paralelamente, la neutralidad de todos los poderes públicos constituye uno de los instrumentos legalmente establecidos para hacer efectiva esa igualdad que ha de ser observada en el sufragio.*

*Y procede añadir, así mismo, que dicha neutralidad en los procesos electorales es una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el artículo 103.1 CE proclama para la actuación de toda Administración pública.*

*Todo lo cual, en orden a la interpretación que ha de darse al artículo 50.1 de la LOREG , sugiere, como ya se dijo en esas anteriores sentencias que acaban de citarse, este criterio: lo único que dicho precepto ciñe a los "poderes públicos que (...) hayan convocado un proceso electoral " es la posibilidad de la campaña institucional informativa que regula, porque la prohibición también dispuesta " de*

*no influir en la orientación del voto de los electores" , al ser inherente al mandato de objetividad del art. 103.1 CE , ha de considerarse referido a cualquier Administración pública."*

En definitiva, concurren en el presente supuesto el elemento objetivo del tipo infractor integrado por los artículos 76.2.a) de la Ley del Deporte de 1990 y el artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Españolas, y la conducta analizada constituye una infracción muy grave del deber de neutralidad prescrito en nuestra normativa.

Atendiendo al elemento subjetivo del tipo infractor y la responsabilidad del expedientado en la remisión del correo electrónico masivo con infracción del deber de neutralidad propio de un proceso electoral, de lo expuesto anteriormente, se concluye que la XXX, como federación autonómica es parte integrante de la Federación Española, y en consecuencia, los órganos federativos de la XXX se encuentran sujetos al deber de neutralidad.

El artículo de 66 de los Estatutos de la Federación de XXX dispone expresamente que la representación legal de la XXX corresponde a su presidente. La consciencia y conocimiento del papel institucional y de la representación legal de D. XXX como Presidente de la Federación de XXX se evidencia en el email de retractación emitido por el propio expedientado en fecha de XXX en el que expresa la voluntad de la Federación de XXX acompañado de su firma, y en su escrito de alegaciones, en el que hace referencia expresa a su representación y deber institucional.

En virtud de lo expuesto, las actuaciones realizadas en nombre de la Federación de XXX deben entenderse como realizadas por la persona que ostenta su representación legal, su Presidente D. XXX, que como representante de una federación autonómica, integrada en la federación nacional y por tanto, órgano federativo, se encuentra plenamente vinculado por el deber de neutralidad que rige los procesos electorales.

A estos efectos, la Resolución del Expediente 566/2024 de este Tribunal Administrativo del Deporte ya analizaba la vinculación de las federaciones autonómicas a la federación nacional y las implicaciones propias del deber de neutralidad en el seno de un proceso electoral federativo en los siguientes términos:

*“El Tribunal Constitucional, en la aludida STC 5/2021, a los efectos que aquí interesan, dar respuesta a las cuestiones planteadas en los términos que siguen:*

*“f) De la normativa electoral expuesta, el artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015 ha tenido particular relevancia para la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte impugnada y, también, para la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que la confirmó, porque es el que impone el deber de neutralidad a quienes tienen protagonismo en el proceso electoral convocado. El citado apartado, incluido dentro del precepto regulador de la comisión gestora, dispone que: «las comisiones gestoras serán el órgano encargado de administrar y gestionar la federación durante el proceso electoral, no podrán realizar actos que directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, induzcan o condicionen el sentido del voto de los electores, y deberán observar los principios de objetividad, transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales. Estas previsiones serán aplicables a la actividad desarrollada por el personal de la federación y por los restantes órganos federativos durante el proceso electoral».*

*El indicado apartado tiene un doble carácter: (i) objetivo y referido al deber de neutralidad, que aparece configurado con un alcance absoluto, pues prohíbe la realización de cualesquiera actos que induzcan o condicionen el voto de los electores; y (ii) subjetivo, pues la prohibición afectará a la comisión gestora y, por tanto, a sus miembros, pero también al «personal de la federación» y a los «restantes órganos federativos». A todos ellos, la norma de referencia impone este específico deber de neutralidad que les coloca, como bien dice el abogado del Estado, en una «situación de sujeción especial» por su vinculación a la Real Federación Española de Fútbol y por hallarse en alguna de las situaciones a las que se refiere este apartado y, en tanto permanezcan en la misma y perdure el proceso electoral.*

*Este deber de neutralidad, que impone la normativa electoral, no es más que una de las consecuencias derivadas de la particular configuración jurídica de las federaciones deportivas y de la dimensión pública que las mismas tienen en algunos aspectos de su organización y actividad, en los términos que hemos dicho anteriormente. Por tanto, aquellos órganos federativos o sus miembros que, en los términos del artículo 12.4 de la Orden ECD/2764/2015, estén vinculados a la Real Federación Española de Fútbol, no podrán en su condición de tales invocar una titularidad de derechos fundamentales –libertades de expresión o información– que no tienen, cuando sus manifestaciones guarden relación con aquellos aspectos de la organización o del funcionamiento federativos que tengan aquella dimensión*

*pública. Tal es el caso de las convocatorias electorales a cargos directivos de la federación deportiva a la que se pertenezca.”*

*Expuesta la doctrina general aplicable, la sentencia del TC considera que, en el caso analizado, la circunstancia consistente en que las personas que llevaron a cabo los actos que indujeron o condicionaron el sentido del voto de los electores ostentaban los cargos de presidentes de federaciones territoriales, era ya bastante, por sí misma, para afirmar su sujeción al deber de neutralidad. Ello porque las federaciones territoriales se integran en la federación estatal y forman parte de su organización territorial, hasta tal punto, que ostentaban la máxima representación de la federación nacional en sus respectivos territorios.”*

En cuanto al elemento subjetivo resulta plenamente acreditada la sujeción al deber de neutralidad del expedientado, D. XXX como Presidente de la federación XXX al deber de neutralidad como ya se ha expuesto también en el Fundamento Primero de esta propuesta de resolución.

En cuanto al elemento subjetivo del tipo infractor y el principio de responsabilidad recogido en el apartado 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que en su apartado primero dispone que *“sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.”*

La responsabilidad que se establece es, en consecuencia, una responsabilidad subjetiva, de lo que se deriva que el sujeto activo de la infracción sólo podrá ser sancionado cuando se advierta que su conducta estaba presidida por las notas de dolo o negligencia.

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, entiende quien suscribe que concurren en las conductas del interesado las notas de conciencia y voluntad que constituyen los elementos propios de la omisión de la diligencia debida atendiendo a las circunstancias de persona, tiempo y lugar concurrentes. El interesado, en su condición de Presidente de la federación autonómica y durante la celebración de un proceso electoral, de forma inherente a su cargo estaba vinculado por el deber de neutralidad que asegura la transparencia, libertad e igualdad propios de todo proceso electoral federativo (artículo 12.4 de la Orden electoral), e inobservando la existencia de dicho deber exigible como representante de la federación autonómica a la que

representa consintió el envío de un correo que inducía al voto de determinados candidatos, y remitió con posterioridad la retractación en nombre de la misma.

Además, reflejo manifiesto de dicha voluntariedad constitutiva del dolo de su actuación es el detalle en la elaboración del correo electrónico masivo remitido, con la intención de influir en el voto, en el que se establecen nombres y apellidos concreto de candidatos y se realizan precisiones concretas según cada uno de los estamentos, en detrimento del resto de candidaturas que no se contemplan en dicho correo electrónico.

El expedientado aduce que la retractación efectuada en fecha XXX, como presidente de la Federación de XXX, se remitió con el único fin de dar cumplimiento estricto a las instrucciones del órgano decisorio, sin que ello suponga una asunción de responsabilidad, y que debe interpretarse como un acto jurídico debido, emitido por responsabilidad institucional, con la finalidad de salvaguardar la regularidad del proceso y evitar consecuencias mayores.

Sin embargo, es precisamente el deber de responsabilidad institucional que alega en el que radica su responsabilidad subjetiva. D. XXX como Presidente y representante legal de la Federación de XXX es la persona responsable de la emisión de la voluntad externa de la XXX a la que representa, resultando plenamente atribuibles al mismo las manifestaciones que implicaban una infracción clara del deber de neutralidad por inducir al voto a determinadas candidaturas concretas por parte de los electores XXX.

La remisión de un correo electoral masivo que vulneraba el deber de neutralidad institucional que rige el proceso electoral es consecuencia inmediata y directa de la falta del deber de cuidado que como presidente de la Federación de XXX le resulta exigible en el procedimiento electoral, y cuya omisión supone un incumplimiento de un deber expresamente regulado por el artículo 12.4 de la Orden Electoral, el deber de neutralidad. El Presidente de la Federación de XXX es responsable de garantizar por parte de la entidad federativa a la que representa el cumplimiento de sus deberes legales, entre los que se encuentra el pleno respeto a la normativa electoral.

Por tanto, la remisión del correo masivo, así como la retractación posterior de la Federación de XXX emitidos por D. XXX reflejan la plena conciencia y voluntad de los hechos realizados que suponen una vulneración del deber de neutralidad.

En este mismo sentido, se pronuncia la Sentencia de 18 de noviembre de 2009 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª (Rec. 496/2008) sobre la culpabilidad de los titulares de los órganos administrativos en relación al deber de neutralidad por infracción de su deber de cuidado, que es plenamente aplicable al supuesto de los titulares de órganos federativos en material electoral: *“Comenzando por la ausencia de culpabilidad que pretende sostenerse, lo primero que procede es reiterar esas dos ideas que, como aplicables a esta cuestión, fueron subrayadas en la anterior sentencia de esta Sala y Sección de 28 de mayo de 2008 antes mencionada. Una es que, siendo tan obvia la trascendencia que en nuestro sistema democrático tiene el principio de igualdad en el sufragio, carece de justificación cualquier alegato que vaya dirigido a eliminar la culpabilidad sobre la base de un posible error respecto de la necesidad de la observancia de dicho principio. Y la otra es que la neutralidad electoral resulta inexcusable en todo momento para cualquier Administración pública y le obliga a abstenerse de cualquier clase de actuaciones contrarias a ella (entre las que se encuentra el facilitar o distribuir propaganda sobre una concreta opción política).*

*Y a lo anterior debe añadirse toda esta otra argumentación que viene a aducirse en el escrito de contestación a la demanda: la aplicabilidad a esta materia de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (artículo 130.1), sobre la posibilidad de sancionar las infracciones administrativas cometidas a título de "simple inobservancia"; la consecuencia que ello comporta de que, en lo que se refiere a la necesaria concurrencia del elemento de culpabilidad, tengan cabida en el derecho administrativo sancionador tanto los supuestos de intencionalidad como las conductas culposas o imprudentes; y la existencia de esa modalidad culposa en el caso litigioso se dio por haberse infringido el deber de cuidado que personalmente era exigible a la Ministra de Fomento en el ejercicio de sus poderes de dirección sobre las entidades públicas dependientes del departamento ministerial cuya titularidad ostentaba.*

*El reproche de vulneración de la presunción de inocencia también debe considerarse eficazmente rebatido por la parte demandada, al ser de compartir lo que aduce de que el incumplimiento del deber de diligencia que incumbía a la recurrente durante el período electoral por su condición de Ministra es el que determina su responsabilidad en la infracción electoral aplicada.”*

En consecuencia, concurren los elementos de conciencia y voluntad propios del dolo, colmándose así las exigencias del principio de responsabilidad (artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

Habiéndose acreditado tanto la existencia del elemento objetivo como del subjetivo de la infracción tipificada en el artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990, en relación con el artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024, los hechos probados han de calificarse como constitutivos de la referida infracción.

#### **Cuarto. Calificación jurídica de los hechos.**

Los hechos declarados probados son constitutivos de la infracción muy grave tipificada en el artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990, en relación con el artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas.

#### **Quinto. Autoría de los hechos.**

El autor de los hechos enjuiciados es D. XXX como presidente de la Federación de XXX, al ostentar la representación de dicha federación y estar sometido al deber de neutralidad propio del proceso electoral como presidente de una federación autonómica integrada en la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada (FEDME).

En aplicación de la teoría del dominio del derecho penal, plenamente aplicable *mutatis mutandi* al derecho administrativo sancionador, D. XXX como presidente de la Federación de XXX es responsable del correo electrónico masivo remitido a los federados con el objetivo de inducir o condicionar el sentido del voto en las elecciones federativas.

#### **Sexto. Sanción**

Establece el artículo 79.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte que *«Por la comisión de las infracciones enumeradas en el artículo 76.2 podrán imponerse las siguientes sanciones:*

- a) *Amonestación pública.*
- b) *Inhabilitación temporal de dos meses a un año.*
- c) *Destitución del cargo.»*

En la graduación de la sanción se ha de atender al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Dicho apartado dispone lo siguiente:

*«En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:*

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.*
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.*
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.*
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.»*

En primer lugar, resulta determinante para la graduación de la sanción la determinación de la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. Pues bien, dicha gravedad resulta de la lesión irrogada al bien jurídico protegido tutelado por el deber de neutralidad.

Ciertamente, tal y como se desprende del propio tenor del artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, dicho deber de neutralidad tutela los bienes jurídicos protegidos de objetividad, transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales. Y es que el referido deber ampara el recto ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo. Pese a que este derecho de sufragio, en su doble vertiente, no adquiere el rango constitucional de derecho fundamental que el artículo 23 de la Constitución Española reserva a la participación política, su relevancia no es baladí, en tanto que su ejercicio condiciona la formación de voluntad del órgano de representación correspondiente. Por tanto, cualquier acción que implique una injerencia en el referido deber de neutralidad atentará contra la igualdad de los actores electorales, la objetividad y la transparencia del proceso electoral, con la gravedad que ello supone al incidir, en última instancia, en la formación de voluntad del órgano de participación. Cabe afirmar, en fin, que la gravedad que reviste el hecho constitutivo de infracción es notoria.

Procede, en segundo lugar, analizar el grado de culpabilidad y la existencia de intencionalidad, como criterio determinante de la graduación de la sanción. En este sentido, el envío del e-mail recomendando el voto para determinadas candidaturas, evidencia la existencia clara de intencionalidad del autor de condicionar el sentido del voto de los electores, ensalzando a determinados candidatos en perjuicio de los restantes. Dicho grado de intencionalidad, por tanto, ha de elevarse a la categoría del dolo.

También ha de valorarse en este apartado la retracción pública no habiendo persistido en la conducta infractora.

Analizados los criterios para la graduación de la infracción, la aplicación de la sanción más leve, esto es, la de amonestación pública, resultaría insuficiente, atendida la gravedad de la lesión producida en el bien jurídico protegido por la norma conculcada.

Por otro lado, la sanción de destitución del cargo se considera excesiva, toda vez que la misma entraña la separación de un cargo ocupado al haber sido elegido tras la tramitación de un proceso electoral. Para que la sanción de destitución sea la única que abarque suficientemente el resultado antijurídico de la conducta sancionada, hemos de estar en presencia de las más groseras y clamorosas vulneraciones de las normas a que se remite el artículo 76 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre.

En consecuencia, la sanción que da respuesta en su totalidad al significado de antijuridicidad del hecho es la de la inhabilitación temporal en su mitad inferior, esto es, por tiempo de cuatro meses, de conformidad con el artículo 79.2.b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre.

El desarrollo reglamentario de esta disposición se encuentra en el artículo 22 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, que dispone que corresponderá la imposición de la sanción de inhabilitación temporal de dos meses a un año por la comisión de la infracción prevista en el apartado a) del artículo 15 –equivalente al artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990–, cuando el incumplimiento se produzca en supuestos manifiestamente muy graves, previo requerimiento formal realizado en la forma que se determine en los estatutos y reglamentos correspondientes.

Se deduce de lo anterior, en consecuencia, que la aplicación de la sanción de inhabilitación temporal exige la constatación de un previo requerimiento para el cese de la conducta antijurídica, sin que la misma haya cesado. La disposición reglamentaria parece introducir una condición para la imposición de esta sanción –a saber, el requerimiento previo- que no se predica del tenor del artículo 79.2.b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, que desarrolla.

Dado que la norma reglamentaria dictada en desarrollo de la norma con rango de Ley va más allá del mero desarrollo, al introducir un requisito no previsto en la Ley para la imposición de la sanción de inhabilitación, no debe interpretarse este requisito en el sentido de que únicamente cuando haya requerimiento previo procede la imposición de esta sanción, sino en el de que necesariamente cuando concurra este requerimiento previo, debe aplicarse esta sanción. Y es que la determinación de las infracciones y sanciones está sujeta a reserva legal por disposición expresa del artículo 25 de la Constitución Española, luego no puede entenderse que, si el legislador ha previsto la aplicación de una determinada sanción para una infracción concreta, por la vía del reglamento se introduzcan exigencias o condiciones no previstas en el tipo fijado por la Ley. Lo contrario supondría una vulneración del principio de legalidad. En este sentido se pronuncia la Sentencia número 906/2019, de 18 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Ello, no obstante, introduzca o no esta disposición reglamentaria una condición necesaria para la imposición de la sanción de inhabilitación temporal, lo cierto es que, en el caso que nos ocupa, efectivamente, tal y como consta de la documentación unida al Expediente Administrativo, la Junta Electoral dirigió, en ejecución de nuestra Resolución 566/2024 requerimiento al expedientado para que se retractase de su conducta lo que efectivamente hizo.

En consecuencia, procede la imposición de sanción de inhabilitación temporal, en su mitad inferior, por período de cuatro meses. Y es esta misma sanción la que se impuso en nuestra Resolución 209/2018 por hechos similares a los ahora enjuiciados.

#### **Séptimo. Circunstancias concurrentes.**

No se ha acreditado en el Expediente Administrativo la existencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad de los interesados.



Por lo expuesto se formula y se eleva al Tribunal Administrativo del Deporte la siguiente **PROPUESTA DE RESOLUCIÓN**

**Imponer** a D. XXX, presidente de la Federación de XXX la sanción de inhabilitación temporal de cuatro meses prevista en el artículo 79.2.b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte por incumplimiento del artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas.

La presente propuesta de resolución deberá ser notificada al interesado a quien se le concede un plazo de audiencia de diez días para proceder al examen del expediente, formular alegaciones y presentar los documentos y demás consideraciones que se estimen pertinentes.

En Madrid, a 12 de noviembre de 2025.

**EL INSTRUCTOR.**