Expediente Tribunal Administrativo del Deporte número 209/2017 bis

En Madrid, a diez de noviembre de dos mil diecisiete.

La Instructora, en atención a lo previsto en el artículo 89 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) dicta el siguiente **PROPUESTA DE RESOLUCIÓN**:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 15 de septiembre de 2017, previa petición razonada del Consejo Superior de Deportes, el Tribunal Administrativo del Deporte dictó resolución por la que se acordó iniciar expediente sancionador frente a don [redacted].

Segundo.- Los hechos por los que se incoó expediente sancionador fueron los siguientes:

Uno. Una vez convocadas las elecciones a la RFEF por su entonces presidente, el día 13 de febrero de 2017, D. [redacted], éste pasó a ocupar la presidencia de la Comisión Gestora. Siendo presidente de dicha Comisión llevó a cabo diversas actividades dirigidas a publicitar y promover su condición de "precandidato" a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol.

Dos. Mediante su actividad en la red social 'Facebook', su actividad en la red social 'Twitter' y así como por medio de la carta de 6 de abril de 2017 dirigida a los presidentes de las federaciones autonómicas, D. [redacted] anuncia públicamente su condición de precandidato.

Tres. Don [redacted] bajo la denominación "*precandidato a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol*", hace público un "*programa*" acompañado del lema "*nuestra experiencia nos avala*". En el mismo, se describen distintos apartados tales como organización y relaciones institucionales, selecciones nacionales, fútbol profesional, etc. y cada uno de ellos se acompaña con la enumeración de diversos hechos bajo la pregunta "*¿Qué hemos logrado?*" y en paralelo se incluyen una serie de hitos bajo el interrogante "*¿Qué vamos a hacer?*".

Cuatro. En la red social 'Facebook' don [redacted] aparece bajo la denominación "*precandidato a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol*" acompañado del lema "*nuestra experiencia nos avala*" añadiéndose "*Cuenta oficial de la precandidatura de* [redacted] *a la*

presidencia de la RFEF." En dicha red social puede verse el siguiente mensaje "*Bienvenidos a mi página oficial de Facebook como precandidato a la presidencia de la Real Federación de Fútbol. 'Nuestra experiencia nos avala'"*. Se describen diversas actuaciones públicas de Don [redacted] referidas a actos que denomina "reuniones" o "reuniones de trabajo" en diferentes ámbitos del fútbol: el futbol navarro, el fútbol extremeño, etc.

Cinco. En la red social 'Twitter' don [redacted] (@[redacted]) aparece bajo la denominación "*precandidato a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol*" acompañado del lema "*nuestra experiencia nos avala"* añadiéndose "*Cuenta oficial de la precandidatura de* [redacted] *a la presidencia de la RFEF."* En dicha red social puede verse el siguiente tweet "*Bienvenidos a mi página oficial de Twitter como precandidato a la presidencia de la @RFEF. 'Nuestra experiencia nos avala'"*.

Seis. Don [redacted] firma una carta fechada el 6 de abril de 2017, dirigida a los presidentes autonómicos "*en calidad de pre candidato para las elecciones a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol"* con la finalidad de "*compartir mi programa y los objetivos que me propongo alcanzar en el próximo mandato"*. En dicha misiva puede leerse "*los pilares en que fundamento mi candidatura son la experiencia, el éxito, el rigor, la cercanía, la lealtad..."* así como "*uno de mis puntos principales del programa como es mi compromiso de repartir entre todos los clubes participantes en nuestras competiciones de 2ªB, 3ªDiv., fútbol femenino, fútbol juvenil, fútbol sala y las federaciones de ámbito autonómico para el fútbol regional, todas las cantidades que procedan del Real Decreto Ley 5/2015 que reciba la RFEF, respetando los principios de solidaridad y sostenibilidad entre todos ellos (punto 5.3, del programa)"*, finalizando con la referencia al programa que hace llegar a los destinatarios de la carta, para que en su caso efectúen sugerencias, a cuyo efecto facilita una cuenta de correo electrónico: [redacted].com.

Tercero.- De conformidad con la resolución de incoación, los hechos podrían ser constitutivos de la infracción prevista en el artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990, que dispone que se considerarán específicamente infracciones muy graves de los presidentes y demás miembros directivos de los órganos de las Federaciones deportivas españolas y Ligas Profesionales: "*a). El incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, así como de los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias"* ya que D. [redacted] podría haber vulnerado el Reglamento Electoral, que en su artículo 4, párrafo 4º establece:

"*Quienes presenten su candidatura para formar parte de los órganos de gobierno y representación de la RFEF no podrán ser miembros de la Comisión Gestora, debiendo cesar en dicha condición al presentar la candidatura en cuestión."*

Y podría haber vulnerado los deberes de neutralidad de la Comisión Gestora previstos en el Reglamento Electoral, por la incorporación expresa que su artículo 1 efectúa de las disposiciones de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, que en el artículo 12.3 y .4 establece:

"3. Quienes presenten su candidatura para formar parte de los órganos de gobierno y representación de la correspondiente Federación no podrán ser miembros de la Comisión Gestora, debiendo cesar en dicha condición al presentar la candidatura en cuestión.
4. 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 inmediatamente, 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."

Cuarto.- De conformidad con la resolución de incoación, las sanciones que pudieran corresponder por las infracciones señaladas son las previstas en el artículo 79 de la Ley del Deporte y en los artículos 21 y 22 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, todo ello sin perjuicio de lo que resulte de la Instrucción:

"1. Las sanciones susceptibles de aplicación por la comisión de infracciones deportivas correspondientes serán las siguientes:
a) Inhabilitación, suspensión o privación de licencia federativa, con carácter temporal o definitivo, en adecuada proporción a las infracciones cometidas.
2. Por la comisión de las infracciones enumeradas en el art. 76.2 podrán imponerse las siguientes sanciones:
a) Amonestación pública.
b) Inhabilitación temporal de dos meses a un año.
c) Destitución del cargo.
3. Por la comisión de infracciones enumeradas en el art. 76.3 podrán imponerse las siguientes sanciones:
a) Apercibimiento.
b) Sanciones de carácter económico.
c) Descenso de categoría.
d) Expulsión, temporal o definitiva, de la competición profesional.
4. Por la comisión de infracciones muy graves en materia de sociedades anónimas deportivas se impondrán las siguientes sanciones:
a) Multa pecuniaria de cuantía comprendida entre 25.000.0001 y 75.000.000 pesetas.
b) Si se trata de la infracción señalada en el apartado a) del art. 76.6, la suspensión de los derechos políticos de las acciones o valores adquiridos; esta medida podrá adoptarse con carácter cautelar tan pronto como se incoe el expediente sancionador.

5. Por la comisión de la infracción grave en materia de sociedades anónimas deportivas prevista en el art. 76.7 se impondrá la sanción de multa pecuniaria de cuantía comprendida entre 1.000.000 y 25.000.000 pesetas.
La competencia para imponer las sanciones previstas en este párrafo y en el anterior corresponderá al Presidente del Consejo Superior de Deportes y las resoluciones que dicte en esta materia pondrán fin a la vía administrativa.
6. Cuando unos mismos hechos impliquen una infracción tipificada en esta Ley y en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, se aplicará ésta última tanto en la configuración, calificación y graduación de la infracción como en la cuantía de la sanción y la competencia para imponerla."

Quinto.- Conforme a lo previsto en el artículo 64 de la LPAC se concedió a don [redacted] un plazo de diez días hábiles para que formulase las alegaciones y aportase los documentos o informaciones que tuviera por conveniente, así como propusiese las pruebas de que pretendiese valerse.

Con fecha 22 de septiembre de 2017 se remitió copia del acuerdo de incoación a don [redacted], habiéndosele notificado con fecha 27 de septiembre.

Con fecha 9 de octubre de 2017 tuvo entrada en el TAD escrito de don [redacted] por el que solicitaba la ampliación de plazo al amparo de lo dispuesto en el artículo 32.1 de la LPAC por término de 5 días.

Con fecha 11 de octubre de 2017 el TAD dictó resolución por lo que accediendo a la petición de don [redacted] acordaba conceder la ampliación de plazo solicitada de cinco días.

Sexto.- Con fecha 19 de octubre de 2017 don [redacted] presentó escrito de alegaciones en el que sucintamente alega:

Uno. La existencia de prejudicialidad penal respecto de las Diligencias Previas 35/2017 seguidas ante el Juzgado Central de Instrucción número 1, por cuando estima que los hechos que se declaren probados en la vía penal deberán tenerse en cuenta en la resolución administrativa que pueda recaer. Indica don [redacted] que el auto que decretaba la prisión provisional comunicada y sin fianza *"se refiere expresamente al proceso electoral de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) y a la supuesta actuación de su Presidente y presunta utilización de medios para ganar apoyos en su candidatura a la presidencia de la RFEF..."*

Dos. La existencia de cosa juzgada administrativa, en relación con los expedientes del TAD (acumulados) 195, 196, 197, 198, 200, 204 y 206, todos ellos de 2017 en los que la pretensión de los recurrentes era la anulación de las elecciones y en cuyo fundamento cuarto se indica que se pretende la anulación de las elecciones *"sobre la base de determinadas actuaciones llevadas a cabo por el Presidente de la Comisión Gestora hasta dicha votación"* afirmando el TAD que *"dichos hechos denunciados nada tienen que ver con el procedimiento de votación para la Asamblea..."*.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE

Tres. Ausencia de culpabilidad, por existir autorización expresa de la Comisión electoral sobre los hechos objeto del expediente. Don [redacted] afirma que "*las conductas por las que ahora se inicia procedimiento sancionador fueron realizadas al amparo de las Instrucciones Generales dictadas por la Junta Electoral, esto es, el interesado en todo momento obra bajo la autorización del órgano electoral.*" A tal efecto cita la decisión de la Junta lectoral según la cual "*Quinto.- Merece la pena destacar que en fecha 10 de marzo de 2017 se dieron instrucciones generales para la 'pre campaña' en las que se delimitaba expresamente el objeto de lo ahora denunciado. ..., resulta obvio que en el estado actual del proceso electoral no existen propiamente candidatos ni campaña electoral, sino que lo que en el lenguaje habitual de éste y otros tipos de elecciones se viene a denominar 'pre – candidatos' y 'pre – campañas'... se da el más amplio margen personal para que aquellos que pretendan ser candidatos a la Presidencia de la RFEF, dentro de los cauces legales reconocidos y de honestidad puedan organizar actos de 'pre – campaña' y campaña que estimen oportunos.*" Aduce don [redacted] que antes de realizar actuación alguna puso en conocimiento de la Junta Electoral sus intenciones, tanto en lo relativo a las reuniones de trabajo como de las páginas en redes sociales; que hasta que la Junta Electoral no dictó las Instrucciones Generales referidas no utilizó sus páginas en las redes sociales ni mantuvo reunión alguna; que las Instrucciones Generales fueron de público conocimiento y no fueron impugnadas ni mencionadas en los recursos planteados; y que en todo caso las actuaciones del Sr. [redacted] se ciñeron al ámbito de las Instrucciones dictadas por la Junta Electoral.

Cuatro. Inexistencia de conductas típicas. A juicio de don [redacted] no existe vulneración del deber de incompatibilidad ni del deber de neutralidad. A su parecer la incompatibilidad entre ser miembro de la Comisión Gestora y la consideración de candidato exige una serie de presupuestos que no concurren en su caso. Se exige la presentación de candidatura para formar parte de los órganos de gobierno y representación de la RFEF. Se exige el cese al presentar su candidatura y el Sr. [redacted] dimitió de su posición en la Comisión Gestora cuando presentó su candidatura.

Finaliza don [redacted] su escrito solicitando el archivo del procedimiento iniciado y subsidiariamente interesa la apertura de la fase de prueba.

Séptimo.- Con fecha 2 de noviembre de 2017, se dictó resolución por la instructora por la que se acordaba, por las consideraciones contenidas en dicha resolución, no haber lugar a la apertura de un período de prueba, sin perjuicio de lo obrante en el expediente administrativo, de la unión al expediente de los documentos aportados por don [redacted] y de su derecho a formular alegaciones y aportar documentos en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE

Octavo.- Dispone el artículo 89 de la LPAC:

"2. En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.
3. En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia."

Noveno.- Considerándose finalizada la instrucción del procedimiento, procede dictar la siguiente **PROPUESTA DE RESOLUCIÓN**:

HECHOS PROBADOS

Primero. De la documental obrante en el expediente resultan los siguientes hechos probados:

Uno. Una vez convocadas las elecciones a la RFEF por su entonces presidente, el día 13 de febrero de 2017, D. [redacted], éste pasó a ocupar la presidencia de la Comisión Gestora. Siendo presidente de dicha Comisión Gestora y sin cesar de la misma llevó a cabo numerosas actividades dirigidas a publicitar y promover su condición de candidato a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol y dirigidas a captar el apoyo para su candidatura.

Dos. Mediante su actividad en la red social 'Facebook', su actividad en la red social 'Twitter' y así como por medio de la carta de 6 de abril de 2017 dirigida a los presidentes de las federaciones autonómicas, D. [redacted] anuncia públicamente su condición de candidato a la presidencia de la RFEF bajo la denominación de "pre-candidato".

Tres. Don [redacted] bajo la denominación "*precandidato a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol*", hace público un "*programa*" acompañado del lema "*nuestra experiencia nos avala*". En el mismo, se describen distintos apartados tales como organización y relaciones institucionales, selecciones nacionales, fútbol profesional, etc. y cada uno de ellos se acompaña con la enumeración de diversos hechos bajo la pregunta "*¿Qué hemos logrado?*" y en paralelo se incluyen una serie de hitos bajo el interrogante "*¿Qué vamos a hacer?*". En su programa don [redacted] afirma "*Ofrezco en estos momentos todo ese caudal que he ido acumulando a través de los años ante los nuevos desafíos que se nos*

presentan y que estoy seguro que, entre todos sabremos sortear. (...) Los frutos de lo que hemos conseguido están ahí. Y son irrebatibles.

(...) Los caminos que conducen al éxito son a veces tortuosos, plantean a (sic) *una formidable competencia y exigen trabajo, sacrificio y humildad. Son tres valores de los que podemos presumir y por los que siempre he trabajado como Presidente de la RFEF. Nada se logra de otra manera.*

Mejorar es lo que nos mueve. Todo lo es y ese es el objetivo de mi candidatura a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol. Me brindo con este programa para una nueva etapa en la que todos tengamos cabida, sin exclusiones, seguro de que podemos realizar una gran tarea, con la única finalidad de mejorar el formidable fútbol que nos ha acompañado todos estos años."

En el programa que don [redacted] publica mientras es Presidente de la Comisión Gestora, hace una amplia exposición de lo que considera sus logros y expone a lo largo de trece páginas las medidas y actuaciones que quiere ejecutar y se postula, como antes quedó transcrito, de forma clara como Presidente, afirmando su condición de candidato a la presidencia de la RFEF.

Cuatro. En la red social 'Facebook' don [redacted] aparece bajo la denominación *"precandidato a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol"* acompañado del lema *"nuestra experiencia nos avala"* añadiéndose *"Cuenta oficial de la precandidatura de* [redacted] *a la presidencia de la RFEF."* En dicha red social puede verse el siguiente mensaje *"Bienvenidos a mi página oficial de Facebook como precandidato a la presidencia de la Real Federación de Fútbol. 'Nuestra experiencia nos avala'"*. Se puede ver también el siguiente mensaje: *"Es un placer presentaros nuestra web: www.*[redacted]". Además se describen diversas actuaciones públicas de Don [redacted] referidas a actos que denomina "reuniones" o "reuniones de trabajo" en diferentes ámbitos del fútbol: el futbol navarro, el fútbol extremeño, etc.

Cinco. En la red social 'Twitter' don [redacted] (@[redacted]) aparece bajo la denominación *"precandidato a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol"* acompañado del lema *"nuestra experiencia nos avala"* añadiéndose *"Cuenta oficial de la precandidatura de* [redacted] *a la presidencia de la RFEF."* Se puede ver también el siguiente tweet: *"Es un placer presentaros nuestra web: www.*[redacted]". En dicha red social puede verse igualmente el siguiente tweet *"Bienvenidos a mi página oficial de Twitter como precandidato a la presidencia de la @RFEF. 'Nuestra experiencia nos avala'"*. Junto a dichos tweets se pueden ver otros referidos reuniones y actos con distintas entidades del ámbito deportivo.

Seis. Don [redacted] firma una carta fechada el 6 de abril de 2017, dirigida a los presidentes de las federaciones autonómicas de fútbol en la que pone de manifiesto su condición de candidato a la presidencia de la RFEF, acompaña su programa y solicita el apoyo de aquellos a los que va dirigido. Dirige la misiva *"en calidad de pre candidato para las elecciones a la*

presidencia de la Real Federación Española de Fútbol" con la finalidad de "*compartir mi programa y los objetivos que me propongo alcanzar en el próximo mandato, en el caso de contar de nuevo con la confianza del fútbol español. He elegido el lema 'nuestra experiencia nos avala' porque desde los conocimientos adquiridos aspiramos a seguir mejorando nuestro fútbol, al que aún aguardan grandes retos y desafíos por delante. Asimismo los pilares en que fundamento mi candidatura son la experiencia, el éxito, el rigor, la cercanía, la lealtad y la independencia interna y externa frente a cualquier tipo de intervencionismo. Mis valores son por los que siempre he trabajado como Presidente de la RFEF: trabajo, sacrificio y humildad".*

Además de postularse expresamente como candidato a la presidencia y exponer su programa, en dicha misiva puede leerse "*...uno de mis puntos principales del programa como es mi compromiso de repartir entre todos los clubes participantes en nuestras competiciones de 2ªB, 3ªDiv., fútbol femenino, fútbol juvenil, fútbol sala y las federaciones de ámbito autonómico para el fútbol regional, todas las cantidades que procedan del Real Decreto Ley 5/2015 que reciba la RFEF, respetando los principios de solidaridad y sostenibilidad entre todos ellos (punto 5.3, del programa)",* finalizando con la referencia al programa y a los destinatarios de la carta en los siguientes términos: "*Hemos dedicado mucho tiempo a la elaboración del programa que hoy encuentras entre tus manos. Con el ánimo de mejorarlo a través de tus aportaciones, te animo a que me hagas llegar tus sugerencias e ideas a este correo electrónico:* [redacted].com. *En la seguridad de que conoces mi vocación y lealtad hacia todos vosotros me despido de ti, reconociendo la difícil labor que realizas día tras día como responsable de tu club".*

Segundo. Los anteriores hechos resultan de la documental que obra en el expediente y no han sido puestos en duda por don [redacted]. En las alegaciones formuladas por don [redacted] no ha negado la realidad de los documentos obrantes en el expediente de los que resultan los anteriores hechos. Ni tan siquiera se ha discutido su veracidad y la autoría de los mismos mientras ocupaba el cargo de Presidente de la Comisión Gestora de la RFEF, tras la convocatoria de elecciones.

Tercero. Don [redacted] realizó los hechos expuestos pese a la prohibición contenida en el Reglamento Electoral (artículo 4, párrafo 4º) de que formen parte de la Comisión Gestora quienes presenten su candidatura para ser parte de los órganos de gobierno de la Federación, debiendo cesar en dicha condición al presentar la candidatura; y pese a la expresa prohibición de que las Comisiones Gestoras realicen actos que directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, induzcan o condicionen el sentido del voto de los electores, con la obligación de observar los principios de objetividad, transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales (artículo 12 de la Orden ECD/2764/2015, incorporada expresamente al Reglamento Electoral de la Federación por su artículo 1).

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. CALIFICACIÓN JURÍDICA. INFRACCIÓN

Uno. Los hechos descritos son constitutivos de una infracción disciplinaria, en concreto la infracción prevista en el artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990, que dispone que se considerarán específicamente infracciones muy graves de los presidentes y demás miembros directivos de los órganos de las Federaciones deportivas españolas y Ligas Profesionales: *"a). El incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, así como de los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias"* ya que D. [redacted] ha vulnerado el Reglamento Electoral, que en su artículo 4, párrafo 4º establece:

"*Quienes presenten su candidatura para formar parte de los órganos de gobierno y representación de la RFEF no podrán ser miembros de la Comisión Gestora, debiendo cesar en dicha condición al presentar la candidatura en cuestión.*"

Ha vulnerado don [redacted] el deber de neutralidad de la Comisión Gestora previsto en el Reglamento Electoral, por la incorporación expresa que su artículo 1 efectúa de las disposiciones de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas, que en el artículo 12.3 y .4 establece:

"3. Quienes presenten su candidatura para formar parte de los órganos de gobierno y representación de la correspondiente Federación no podrán ser miembros de la Comisión Gestora, debiendo cesar en dicha condición al presentar la candidatura en cuestión.
4. 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 inmediatamente, 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."

Dos. No puede apreciarse la concurrencia de la prejudicialidad penal entre el presente procedimiento y las Diligencias Previas 35/2017 seguidas ante el Juzgado Central de Instrucción número 1 frente a entre otros don [redacted]. No puede existir prejudicialidad penal por cuanto no estamos ante los mismos hechos ni los mismos fundamentos entre uno y otro procedimiento. Sólo podría hablarse de prejudicalidad penal en el caso de estuviésemos ante un supuesto de concurrencia de sanciones y por tanto de vulneración del principio non bis in ídem. Según afirma don [redacted] en sus alegaciones, en el auto por el que el juez instructor de las citadas Diligencias Previas acordaba la prisión provisional comunicada y sin fianza, se "*refiere expresamente al proceso electoral de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) y a la supuesta actuación de su presidente y presunta utilización de medios para ganar*

apoyos en su candidatura a la presidencia de la RFEF", afirmando que es "*en esencia los hechos que se imputan en el procedimiento sancionador".*

Sin embargo no es suficiente cualquier vínculo entre los hechos de un procedimiento y los del otro. Ni tan siquiera en el supuesto de tratarse de unos mismos hechos estaríamos necesariamente hablando de prejudicialidad penal y de identidad de sanciones, ya que las identidades que deben concurrir son tres: sujeto, hecho y fundamento.
Como establecía el artículo 133 de la Ley 30/1992, el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público, prevé en su apartado primero que "*No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento".*

Y en el presente supuesto sólo existe identidad de sujeto, ya que don [redacted] es la persona frente a la que se siguen tanto el procedimiento penal por él mismo referido y el presente expediente sancionador. Sin embargo la circunstancia de que en ambos casos los hechos se refieran a su actuación al frente de la RFEF no es suficiente para apreciar identidad fáctica. En las Diligencias Previas penales, estaríamos – por referencia del propio interesado – ante la utilización de medios económicos y/o materiales de la Federación por parte de don [redacted] para ganar apoyos en su candidatura a la presidencia de la RFEF y ello podría ser constitutiva de delitos de administración desleal (arts. 248 y siguientes); apropiación indebida (artículos 252 y 253) y/o estafa; o corrupción entre particulares (art 286 bis).

Pero los hechos por los que se ha incoado procedimiento sancionador son sustancialmente divergentes. Como ha quedado expuesto tanto en la resolución de incoación como en los hechos probados, el expediente se ha incoado y seguido porque don [redacted] desarrolló una amplia actividad como candidato a la RFEF y tendente a lograr su reelección como presidente de la RFEF siendo Presidente de la Comisión Gestora, cuando las normas federativas imponen la obligación de cesar como miembro de la Comisión Gestora a quienes sean candidatos a cargos federativos como imposición derivada de los deberes de neutralidad e imparcialidad que han de observar los miembros de dicho órgano durante el proceso electoral.

Ni los hechos son los mismos ni lo es el fundamento que lleva a prever unas y otras infracciones. Las antes citadas del derecho penal, tienen como fundamento la protección del patrimonio de la entidad federativa y la proscripción del aprovechamiento del mismo en favor del dirigente. Mientras que la infracción que contempla la Ley del Deporte es la del incumplimiento normativo, en este caso del deber de neutralidad e imparcialidad durante el procedimiento electoral, como medio para garantizar la transparencia y la igualdad entre los distintos participantes.

No concurre por tanto ni la identidad de hecho ni de fundamento que exige la norma. Que el autor sea el mismo no lleva a que la conducta penalmente punible subsuma cualquier otra conducta tipificada administrativamente si ni los hechos ni los fundamentos de la tipificación son los mismos.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE ★ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE

La prohibición que expresamente reconoce la sentencia del Tribunal Constitucional 66/1986 (fundamento jurídico segundo) de un ejercicio reiterado del «ius puniendi» del Estado, que impide castigar doblemente en el ámbito de las sanciones penales y en el de las administrativas y proscribe la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquellos casos en los que adecuadamente se constate que concurre la identidad de sujeto , hecho y fundamento y constituye un principio o regla que por lo que concierne a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, se encuentra enunciado entre las que disciplinan el ejercicio de tal potestad, en la forma que reconoce el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (antes artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas) y el Proceso Administrativo Común (Auto del Tribunal Constitucional 365/1991, fundamento jurídico quinto, todo ello completado con la previsión contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional 221/1997, fundamento jurídico tercero).

Pues bien, en el presente supuesto, no hay prejudicialidad penal y la existencia de dos procedimientos no vulnera el principio "non bis in ídem" regulado en el artículo 31 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico de del Sector Público, puesto que, aun existiendo identidad de sujetos, no concurren identidad de hechos ni de fundamento.

Tres. Tampoco concurre lo que don [redacted] denomina en sus alegaciones *"cosa juzgada administrativa"* respecto de la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte dictada en los expedientes (acumulados) números 195. 196, 197, 198, 200, 204, 206/2017 que resolvía los recursos interpuestos en relación con la el procedimiento de votación a la Asamblea de la RFEF. Tal y como se expuso en el precedente no cualquier vínculo con otro procedimiento o resolución determina la imposibilidad de valorar unos hechos. Que le Tribunal Administrativo del Deporte haya considerado que la actuación del Sr. [redacted] mientras era miembro de la Comisión Gestora no tuvo que ver con el procedimiento de votación para la Asamblea a la RFEF no supone que los hechos por los que se ha incoado expediente sancionador y que han resultado acreditados no supongan un incumplimiento de normas de obligada observancia para don [redacted]. Estamos ante dos ámbitos totalmente diferentes, sin que lo resuelto en dichos expedientes por el TAD sea incompatible o contradiga en modo alguno la valoración de los hechos contenido en la presente propuesta de resolución.

SEGUNDO. PERSONA RESPONSABLE

Don [redacted] es responsable de los hechos descritos como autor. Y debe considerarse responsable por cuanto, por una parte ha reconocido la autoría de los mismos y por otra porque la alegada ausencia de culpabilidad al amparo de las Instrucciones de la Junta Electoral no puede tener acogida para entender que da cobertura a la actuación con la que vulnera el deber de cesar como miembro de la Comisión Gestora al ser candidato a órganos de dirección de la Federación y soslaya flagrantemente el deber de neutralidad y objetividad e imparcialidad que debe presidir la actuación de la Comisión Gestora.

De la documental existente en el expediente resulta que don [redacted] se ha postulado expresa y públicamente como candidato a la presidencia de la RFEF siendo presidente de la Comisión Gestora. Y siéndolo ha publicado su programa en el que afirma su condición de candidato y ha buscado apoyo y votos para tal candidatura, tanto en redes sociales como a través de una carta dirigida a entidades deportivas del ámbito del fútbol. El que utilice la palabra "precandidato" o no hubiese tenido lugar el acto de formalización de candidaturas no obvia la realidad de su actuación como candidato y buscando públicamente su reelección mientras era presidente de la Comisión Gestora.

Y tampoco la existencia de unas Instrucciones Generales dictadas por la Junta Electoral que contemplen la figura de "pre-candidatos" y la realización de actos de "pre-campaña" elimina el incumplimiento por parte don [redacted] de las normas que vetan la actuación como candidato siendo presidente de la Comisión Gestora, al imponer la obligación de cese como tal así como la observancia por los miembros de la Comisión Gestora de los principios de neutralidad e imparcialidad.

Que la Junta Electoral refleje en las Instrucciones la admisión de una realidad como es la de las precampañas y la de la existencia de lo que se denomina "pre-candidatos", mientras no se alcanza el momento en el que según el calendario electoral se formalizan las candidaturas y se realiza la campaña electoral, en nada altera la calificación de la actuación de don [redacted]. Si hubiese cesado como presidente de la Comisión Gestora antes de postularse como candidato y de llevar a cabo actuaciones para conseguir su reelección a la presidencia de la RFEF, ningún reproche – desde este punto de vista – podría efectuársele.

Las normas y disposiciones federativas reguladoras del proceso electoral contemplan una fecha cierta a partir de la cual existe formalmente la figura del candidato, pero el que hasta dicha fecha no existan formalmente candidatos proclamados no es óbice para que quienes pretenden serlo realicen campaña. Es esta situación a la que se refieren las Instrucciones Generales dictadas por la Junta Electoral y de las que en su escrito de alegaciones don [redacted] transcribe entre otros el siguiente párrafo: "*esta Comisión Electoral tampoco puede limitar que quienes en su momento pretendan optar a formalizar sus candidaturas...puedan realizar actos de 'pre-campaña' siempre y cuando se realicen con fondos ajenos a los presupuestos y partidas de la Real Federación Española de Fútbol'* y "*se da el más amplio margen para que aquellos que pretendan ser candidatos a la Presidencia de la RFEF, dentro de los cauces legales reconocidos y de honestidad que le son propios puedan organizar todos aquellos actos de 'pre-campaña' y campaña que estimen oportunos*".

Lo que dichas instrucciones vienen a explicitar es que aun cuando existe un momento en el que se formalizan las candidaturas, aquellos que pretendan formalizar dichas candidaturas pueden hacer campaña antes de dicha formalización. Sin embargo estas instrucciones que cita don [redacted] en su defensa lo que hace es evidenciar su infracción. Que la Junta Electoral reconozca la existencia de campaña antes de la formalización de candidaturas no significa que otras normas federativas, incluso de mayor rango como son el reglamento electoral y la Orden que incorpora, queden sin efecto. Que cualquier persona que pretenda formalizar su candidatura a la

presidencia de la RFEF pueda hacer campaña antes no significa que pueda hacerlo y ser simultáneamente Presidente de la Comisión Gestora, debiendo cesar en dicho cargo por estar así previsto en las normas federativas- Y no hacerlo supone una flagrante infracción del deber de neutralidad e imparcialidad que se impone a los miembros de la Comisión Gestora en aras al buen desarrollo del proceso electoral.

La norma infringida impone el deber de cesar en el cargo que se ostente en la Comisión Gestora a quienes sean candidatos y lo impone directamente vinculado con el también infringido deber de neutralidad e imparcialidad. Tales previsiones tienen su fundamento en la idea de ausencia de interés y objetividad de las Comisiones Gestoras. El que la candidatura no se hubiese formalizado no exime de responsabilidad porque don [redacted] es quien se ha postulado expresa y públicamente como candidato a la presidencia de la RFEF. Permitir tal conducta por no haberse producido la mencionada formalización constituiría un fraude de ley y por tanto debe aplicarse la norma que pretendía eludirse: la de obligatoriedad de cese.

El artículo 6.4 del Código Civil estable que "*Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir.*" Esto supone que la actuación llevada a cabo por don [redacted] no habiendo formalizado su candidatura pero actuando como un verdadero candidato y realizando actos de campaña, con un verdadero programa electoral y pidiendo el apoyo al mismo para su reelección, mientras ocupaba la presidencia de la Comisión Gestora, se consideran ejecutados en fraude de ley, lo que supone que deba aplicarse la norma que le obligaba a cesar como presidente de la Comisión Gestora, norma que infringió con su actuación. Y la vulneración de la norma constituye una infracción prevista en la Ley del Deporte.

Don [redacted] por tanto infringió la obligación de cesar como miembro de la Comisión Gestora antes de actuar como candidato a la presidencia dela RFEF e infringió el deber de neutralidad, que es una garantía normativa prevista para asegurar la imparcialidad y objetividad de la Comisión Gestora durante el proceso electoral.

TERCERO. SANCIÓN PROPUESTA

En el acuerdo de incoación se establecía que las sanciones que podrían corresponder por las infracciones señaladas eran las previstas en el artículo 79 de la Ley del Deporte y en los artículos 21 y 22 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre:

"1. Las sanciones susceptibles de aplicación por la comisión de infracciones deportivas correspondientes serán las siguientes:
a) Inhabilitación, suspensión o privación de licencia federativa, con carácter temporal o definitivo, en adecuada proporción a las infracciones cometidas.
2. Por la comisión de las infracciones enumeradas en el art. 76.2 podrán imponerse las siguientes sanciones:
a) Amonestación pública.
b) Inhabilitación temporal de dos meses a un año.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE

c) Destitución del cargo.
3. Por la comisión de infracciones enumeradas en el art. 76.3 podrán imponerse las siguientes sanciones:
a) Apercibimiento.
b) Sanciones de carácter económico.
c) Descenso de categoría.
d) Expulsión, temporal o definitiva, de la competición profesional.
4. Por la comisión de infracciones muy graves en materia de sociedades anónimas deportivas se impondrán las siguientes sanciones:
a) Multa pecuniaria de cuantía comprendida entre 25.000.0001 y 75.000.000 pesetas.
b) Si se trata de la infracción señalada en el apartado a) del art. 76.6, la suspensión de los derechos políticos de las acciones o valores adquiridos; esta medida podrá adoptarse con carácter cautelar tan pronto como se incoe el expediente sancionador.
5. Por la comisión de la infracción grave en materia de sociedades anónimas deportivas prevista en el art. 76.7 se impondrá la sanción de multa pecuniaria de cuantía comprendida entre 1.000.000 y 25.000.000 pesetas.
La competencia para imponer las sanciones previstas en este párrafo y en el anterior corresponderá al Presidente del Consejo Superior de Deportes y las resoluciones que dicte en esta materia pondrán fin a la vía administrativa.
6. Cuando unos mismos hechos impliquen una infracción tipificada en esta Ley y en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, se aplicará ésta última tanto en la configuración, calificación y graduación de la infracción como en la cuantía de la sanción y la competencia para imponerla."

Los hechos que resultan acreditados tras la instrucción se consideran constitutivos de una infracción prevista en el artículo 76.2.a) de la Ley del Deporte, la cual aparece regulada en la norma como una infracción muy grave de presidentes y demás miembros directivos de los órganos de las Federaciones deportivas españolas.

Para tales infracciones, las sanciones que pueden imponerse son las previstas en el artículo 79.2 de la Ley del Deporte:
2. Por la comisión de las infracciones enumeradas en el art. 76.2 podrán imponerse las siguientes sanciones:
a) Amonestación pública.
b) Inhabilitación temporal de dos meses a un año.
c) Destitución del cargo.

De entre las sanciones previstas, atendida la naturaleza de los hechos, la realización de forma amplia y reiterada de actos de campaña infringiendo la prohibición de llevarlo a cabo siendo miembro de la Comisión Gestora e infringiendo el deber de neutralidad como tal, durante las elecciones de la RFEF en las que acabó siendo proclamado Presidente de la federación, se estima como sanción procedente la de destitución del cargo.

CUARTO.- Concluida la tramitación del expediente, considerando los antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos anteriormente expuestos, se eleva la presente **PROPUESTA DE RESOLUCIÓN,** desestimando las alegaciones presentadas, e interesando la continuación del procedimiento sancionador para la imposición a don [redacted] de la sanción de destitución del cargo, por la comisión de una infracción muy grave prevista en artículo 76.2.a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

Notifíquese la presente propuesta de resolución a don [redacted], con puesta de manifiesto del procedimiento, haciéndole saber que dispone de un plazo de diez días para, proceder al examen del expediente, formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estime pertinentes.

La instructora del expediente,

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE