



**Expediente Tribunal Administrativo del Deporte nº 11/2016.**

**INFORME DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE SOBRE CAMBIO DE CRITERIOS EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA PROHIBICIÓN DE ELECCIONES EN DÍAS DE COMPETICIÓN EN EL REGLAMENTO ELECTORAL DE LA REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE F.**

**I.-Antecedentes.**

**Primero.** Con fecha 21 de enero de 2016, ha tenido entrada en el Tribunal Administrativo del Deporte escrito del Subdirector General de Régimen Jurídico del Deporte, en el que pide, al amparo de lo indicado en la disposición final primera de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas, se emita informe sobre el escrito de la Real Federación Española de F. ( en adelante RFEF) de 20 de enero de 2016, en el que solicita del CSD, en relación al Reglamento electoral de esa Federación, el cambio de criterios que relaciona, sobre la regulación de la moción de censura y la prohibición de celebración de elecciones en días de competición.

**Segundo.** Se adjunta a la petición copia del citado escrito de 20 de enero en el que el Secretario General de la RFEF manifiesta que, en la misma fecha, la Federación ha presentado ante el CSD el Reglamento Electoral aprobado por la Comisión Delegada de su Asamblea General, en reunión de 19 de enero de 2016. Señala, asimismo, que de conformidad con lo establecido en la disposición final primera de la Orden ECD/2764/2015, el Consejo Superior de Deportes se encuentra facultado para aprobar cambios en algunos de los criterios contenidos en dicha Orden, solicitando el cambio de criterios que a continuación expone, en relación con la regulación de la moción de censura y con la prohibición de celebración de elecciones en días de competición.

Se adjunta como Anexo un “Calendario deportivo febrero-junio”, en el que aparecen las previsiones correspondientes a los meses de abril, mayo y junio.

**II.- Informe.**

**Primero.** El presente informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final primera de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas. Esta disposición, bajo la rúbrica “Habilitación normativa e interpretación”, tras determinar, en su apartado 1 que corresponde al Consejo Superior de Deportes la interpretación y desarrollo de la Orden, en aquello que sea necesario para su aplicación, establece en el apartado 2 que el Consejo

podrá aprobar, excepcionalmente, y previa solicitud fundada de alguna Federación deportiva, cambios en algunos de los criterios contenidos en la propia orden, cuando aprecie la imposibilidad o grave dificultad de su cumplimiento. Por su parte, el apartado 3 de la dicha disposición final primera contempla que “En todo caso, será preceptivo el informe del Tribunal Administrativo del Deporte”.

**Segundo.** El objeto del presente informe se circunscribe a informar al CSD sobre los cambios de los criterios solicitados por el Secretario General de la RFEF, en su escrito de 20 de enero de 2015, en relación con la aprobación de su Reglamento electoral.

En primer lugar, la RFEF entiende que la regulación de moción de censura no debe ser necesariamente la establecida en el artículo 19 de la Orden Ministerial, sino que puede o debe ser aquella que ya ha regulado la propia Federación en sus Estatutos. Así, dice el escrito de la RFEF, la moción de censura que se contiene en el Reglamento Electoral contiene los porcentajes regulados en el artículo 27.2 de los Estatutos y 8 a 12 del Reglamento General, para la promoción y consecución de la moción de censura.

En segundo lugar, y en relación con la incompatibilidad de celebración de elecciones y de competiciones, en los mismos días, que establece la disposición adicional tercera de la Orden, el Secretario General de la RFEF entiende que los días en que se deban celebrar las elecciones, es del propio interés no sólo de los electores, elegibles y futuros candidatos, sino de la propia RFEF, que no haya competiciones oficiales, para así poder favorecer la participación masiva en los comicios. Es por ello que estima necesario que el CSD autorice la aplicación del mismo precepto de la derogada Orden ECI/3567/2007.

**Tercero.** Por lo que se refiere a la regulación de la moción de censura, la disposición final primera habilita al CSD para la interpretación y desarrollo de la Orden Ministerial y, en particular, prevé que pueda aprobar cambios en algunos de los criterios contenidos en la propia Orden. Estos cambios sólo podrán hacerse excepcionalmente, previa solicitud fundada de la Federación y cuando aprecie imposibilidad o grave dificultad del cumplimiento de la Orden.

Por su parte, la RFEF, expresamente no pide nada, aunque de su argumentación se deduce la solicitud de que la regulación de la moción de censura no se atenga al artículo 19 de la Orden ECD, sino al artículo 27.2 de sus propios Estatutos. En definitiva, parece solicitar no un cambio de criterio, sino pura y simplemente que se le aplique una norma diferente y de contenido también diferente, en lo que se refiere a la mayoría necesaria para que prospere la moción de censura. La otra regulación sobre la moción de censura que contiene el artículo 27 de los Estatutos, y que se refiere al número de miembros para proponer la moción, es coincidente con el artículo 19 de la Orden Ministerial, luego no plantea problema alguno.

A la vista de lo que parece solicitan no cabe sino concluir que el CSD no puede acceder a lo que se pretende, y ello por las siguientes razones:

a/ Las facultades del CSD lo son para interpretación y desarrollo de la regulación que

contiene la Orden Ministerial, no para cambiarla por otra norma.

b/ La Orden Ministerial, que según su artículo 1.1, será de aplicación a las Federaciones deportivas españolas, es una disposición general que se integra , complementándolo, en el régimen jurídico preestablecido, sin alterar sus elementos esenciales, tal y como resulta de normas superiores legales y reglamentarias (el artículo 14.2 in fine y la disposición final primera del Real Decreto 1835/1991 y el artículo 31.6 y disposición final primera de la Ley 10/1990), tal y como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2010, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en relación con la precedente Orden ECI 2007.

Por otro lado, el inciso segundo de la disposición derogatoria única se dice que “... quedan derogadas las normas electorales de las Federaciones deportivas españolas que se opongan a lo establecido en la presente Orden”.

Pues bien, en lo que atañe moción de censura, la Orden de 2015 ha dispuesto, con carácter general, que la mayoría para que prosperen las mociones de censura a los Presidentes de las Federaciones deportivas sea la absoluta, sin prever ningún tipo de posible excepción en este punto.

Pero no sólo es que no se contemple en este punto excepción alguna, sino que además, la intención de la Orden Ministerial, como dice su parte expositiva, es impulsar cambios en los procesos de elección de los órganos de gobierno de las Federaciones deportivas españolas con los siguientes objetivos: “Mejorar la gobernanza...”, explicando que “La mejora de procesos de gobernanza exige incidir sobre ciertos aspectos de los procesos electorales que atribuyen un excesivo margen de discrecionalidad a los rectores o directivos de las Federaciones...como...la regulación de la moción de censura. A estos efectos se prevé... que en la regulación de la moción de censura no se establezcan mayorías cualificadas que no se exigen para la elección de Presidente”. Se trata, así, de una exigencia que está en consonancia con el artículo 18.7 de la propia Orden, que exige mayoría absoluta en primera votación para la elección del Presidente y mayoría simple en segunda; y con la misma regulación que recoge el artículo 34.4 de los Estatutos de la RFEF.

La mayoría necesaria para que prospere una moción censura a los Presidentes de las Federaciones deportivas no es, por tanto, un criterio de los previstos en la disposición final primera, sino contenido normativo indisponible para cualquier interpretación o desarrollo normativo de rango inferior. Y en consecuencia, habrán de modificarse todas aquellas normas de rango inferior que se opongan a esta disposición, deviniendo inaplicables en caso contrario.

c/ Aunque lo solicitado se tratase de un cambio de criterio, que no lo es, no se cumplirían los requisitos que exige la disposición final primera. Así:

-La regulación de la moción de censura, es un aspecto del Reglamento que contiene

previsiones que tendrán eficacia más allá del proceso electoral. No se trataría de modificar en el presente caso un aspecto o criterio, que recogido en el Reglamento, afectase sólo al próximo proceso electoral. Frente a la excepcionalidad que exige la disposición final primera, el cambio sería permanente, durante toda la vigencia del Reglamento Electoral.

- No se cumpliría el requisito de la imposibilidad o grave dificultad de cumplimiento, pues el problema que plantea la RFEF quedaría solucionado con una simple modificación de los Estatutos en este punto.

**Cuarto.** A continuación, procede analizar los argumentos que aporta la RFEF a su petición: el principio de jerarquía normativa y la redacción del artículo 3 de la Orden Ministerial.

**1/** En cuanto al principio de jerarquía normativa, explica la Federación que el respeto al mismo conlleva que un reglamento federativo, el electoral en este caso, no deba ni pueda contradecir los Estatutos de la Federación. Argumentación que, aún siendo cierta, olvida que el principio aludido opera en el conjunto del Ordenamiento Deportivo, cuya cúspide se encuentra en la Ley del Deporte y termina, en el caso que nos ocupa, en el Reglamento electoral.

Así, el artículo 31.6 de la Ley 10/1990, del Deporte, dice que los Estatutos, la composición, funciones y duración del mandato de los órganos de gobierno y representación, así como la organización complementaria de las Federaciones deportivas españolas, se acomodarán a los criterios establecidos en las disposiciones de desarrollo de la presente Ley.

Por su parte, el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, dice en el artículo 2 que “Las Federaciones deportivas españolas se rigen por lo dispuesto en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, por el presente Real Decreto y disposiciones que les sean aplicables y por sus Estatutos y Reglamentos que, respetando las normas anteriores, sean debidamente aprobados”.

No cabe duda, por tanto, a la luz de las normas citadas, que la regulación contenida en los Estatutos y en el Reglamento electoral ha de respetar la normativa de rango superior, esto es, la Ley 10/1990, el Real Decreto 1835/191 y la Orden ECD/2764/2015. Y ello sería así, incluso, aunque no existieran en dichas normas las disposiciones transcritas.

Por ello, la previsión del artículo 27.2 de los Estatutos, que establece una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea para que prospere la moción de censura, se opone al art 19 de la Orden de 2015, y no es ya aplicable.

**2/** En Segundo lugar, se hace referencia a la redacción del artículo 3 de la Orden, en el sentido de que, en las letras a/, b/ y c/ se dice que la regulación de las materias a las que se refieren dichas letras, se hará “de acuerdo a lo establecido en la presente Orden”, mientras que en la letra h/, que es la que establece que el Reglamento ha de contener las previsiones relativas al desarrollo de la moción de censura, no aparece dicho inciso. De ahí deduce la Federación que la sujeción a los porcentajes sobre la moción de censura no

tiene por qué ser como dice el artículo 19 de la Orden Ministerial.

Esta argumentación no puede ser admitida en la medida que, una cuestión de estilo en la redacción de la Orden Ministerial, no puede desconocer la eficacia obligatoria que le da su posición en el sistema de fuentes del ordenamiento deportivo.

**Quinto.** Dicho lo anterior, y habiendo utilizado la RFEF en apoyo de su petición el principio de jerarquía normativa, parece obligado hacer un análisis de la regulación contenida en el Reglamento Electoral a la luz de dicho principio, examinando su adecuación al artículo 19 de la Orden Ministerial y a los Estatutos federativos, pudiéndose concluir que se oponen a dichas normas las siguientes regulaciones:

--El Reglamento prevé que en el tercio de miembros de la Asamblea que promuevan la moción de censura estén representados entre los promotores "todos los miembros natos, estamentos y especialidades, al menos, en la misma proporción en que se encuentran representadas en la Asamblea General".

Se trata éste de un requisito no contemplado por la Orden Ministerial, ni en los Estatutos, que limita la formación del tercio necesario para promover la moción. Ese carácter limitativo va en contra de la mejora de la transparencia y la gobernanza que pretende la Orden Ministerial y es, asimismo, limitativo del derecho de los asambleístas a ser signatarios de mociones de censura.

--Se señala en el Reglamento que, promovida la moción, "la Junta Directiva convocará, en término no superior a treinta días ni inferior a siete, sesión de la Asamblea General.." . Esta regulación habría de ser modificada en el sentido dispuesto en los Estatutos de la RFEF y en el artículo 19 d/ de la OM.

Según el artículo 12.2 k/ del Real Decreto 1835/1991 son los Estatutos los que han de regular el régimen de funcionamiento en general. Por ello, la convocatoria ha de hacerla el Presidente ( a quien corresponde por los Estatutos de la Federación, según los artículos 24.1 y 30.3) y habrá de producirse en el plazo de 48 horas desde que se notifique, debiendo celebrarse la sesión de la Asamblea en un plazo no inferior a 15 días, ni superior a treinta, desde que fuera notificada la admisión a trámite de la moción, tal y como dispone el artículo 19 d/ de la Orden Ministerial.

--La previsión segunda.1 del Reglamento dispone un quorum de constitución de dos terceras partes de los miembros de pleno derecho de la Asamblea.

La letra k/ del artículo 12.2 del Real Decreto dice que los Estatutos habrán de regular el régimen de funcionamiento en general y, en particular, adopción de acuerdos de sus órganos colegiados. Y el artículo 24.3 de los Estatutos dice que los órganos colegiados quedarán válidamente constituidos, en primera convocatoria, cuando asista la mayoría absoluta de sus miembros; y en segunda, cuando esté presente, al menos un tercio. A continuación, este artículo hace la salvedad de que ello será sin perjuicio de aquellos supuestos específicos que requieran un quorum de asistencia mayor. Se trataría, por ejemplo, del supuesto de elección del Presidente, en el que el quorum habrá de ser, en todo caso de mayoría absoluta, según lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Orden Ministerial.

Podría pensarse que dicha salvedad es aplicable al caso que nos ocupa y que, por tanto, el Reglamento electoral podría establecer un quorum de constitución mayor. Sin embargo, este Tribunal entiende que esto no puede ser así. El quorum de constitución de la Asamblea General es una materia que entra dentro del funcionamiento general, su regulación corresponde a los Estatutos, con respeto a las normas de rango superior, de donde deriva que la salvedad descrita ha de estar recogida en éstos y no en una norma que, además de tener rango inferior, carece de competencia para la regulación de aspectos organizativos de los órganos de la RFEF. Además la pretendida elevación del quorum, en este caso concreto, tiene un carácter limitativo hacia el desarrollo de la moción de censura y los derechos de los asambleístas, y va en contra de los objetivos sobre la mejora de la gobernanza marcados por la Orden Ministerial, a los que nos hemos referido en el fundamento tercero. Es más, el quorum de constitución de la mitad más uno de los miembros de pleno derecho, es el general de los órganos colegiados.

En conclusión, esta disposición debería ser modificada.

--En el apartado 3 de la previsión tercera se establece que si la Asamblea no pudiera declararse válidamente constituida por no concurrir el quorum del apartado primero “se entenderán sin efecto tanto su convocatoria como la propia moción de censura formulada”

La disposición de que la moción de censura quede sin efecto, es contraria a lo dispuesto en el art 19 de la Orden Ministerial ( que sólo prevé que pueda no prosperar mediante una votación) y a los principios que la inspiran.

--El Reglamento contempla también en la misma previsión tercera que, si la moción no prospera, no podrá presentarse ninguna otra al nuevo Presidente dentro del término de un año, lo que debería ser corregido en el sentido de la regulación que contiene el artículo 19 g/ de la Orden, que dice que si la moción de censura fuera rechazada, sus signatarios no podrán presentar otra hasta transcurrido un año, a contar desde el día de su votación y rechazo.

--En la previsión tercera.1 debería eliminarse el inciso que hace referencia a “ y si concurre el quorum que prevé la previsión segunda” y sustituirse, si se estima oportuno, por una mera referencia al quorum.

--Habría de corregirse, asimismo, la exigencia de mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea para que prospere la moción de censura, al establecer el artículo 19 de la Orden Ministerial la mayoría absoluta.

--Debería eliminarse el apartado 3 de la previsión quinta. Se trata de una disposición técnicamente incorrecta pues las abstenciones y los votos en blanco son lo que son y han sido emitidos por quien tiene derecho a hacerlo con tal carácter. Además, es innecesaria, pues obtenida la mayoría absoluta, resulta indiferente el sentido de los votos que no lo hayan sido a favor de la misma.

**Sexto.** Dicho lo anterior, quedarían por añadir tres cosas. En primer lugar, que el Reglamento, tal y como está redactado, no desarrolla algunos de los requisitos y trámites que prevé el artículo 19 de la OM, lo que debería hacerse. Aunque la orden Ministerial es aplicable en sus términos, la falta de desarrollo de algunos aspectos, podría llegar a causar

problemas de aplicación.

En segundo lugar, no puede dejar de advertirse que la regulación de la moción de censura, que forma parte del contenido mínimo del Reglamento Electoral, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Orden Ministerial, debería contenerse en el articulado del Reglamento y no estar recogida en un anexo, tal y como aparece en el Reglamento que se ha presentado al CSD.

Finalmente, la regulación que contiene el Reglamento electoral coincide, básicamente, con la actual del Reglamento General de la RFEF en sus artículos 8 a 12 que, en todo lo que se opongan a la Orden Ministerial de 2015, no son ya de aplicación.

**Séptimo.** La segunda petición de la RFEF se refiere a la incompatibilidad de celebración de elecciones y de competiciones que contempla la disposición adicional tercera de la OM ECD/2764/2015.

Dice dicha disposición que : “En los días en que esté prevista la celebración de pruebas o competiciones deportivas de carácter oficial, nacional o internacional con participación de clubes o deportistas españoles, en la modalidad deportiva correspondiente, no podrán celebrarse las elecciones de los miembros de la Asamblea General, ni la votación para elegir a quienes deban ocupar la Comisión Delegada o la Presidencia de la Federación deportiva española”.

Según la RFEF, esta previsión resulta de imposible o cuanto menos de grave dificultad de cumplimiento, toda vez que de acuerdo con el calendario deportivo, aprobado por la Asamblea General de la RFEF y el calendario de competiciones de UEFA, en los meses de febrero, marzo, abril, mayo y junio no hay un sólo día de la semana en que no exista competición deportiva.

A partir de aquí, la RFEF solicita que el CSD autorice la aplicación del mismo precepto de la derogada Orden ECI /3567/2007, de 4 de diciembre, que establecía: “Los días en que tengan lugar las elecciones de miembros de la Asamblea General y de Presidente de la Federación deportiva española no se celebrarán pruebas o competiciones deportivas de carácter oficial en la modalidad deportiva correspondiente”

En relación con esta petición cabe señalar:

1º/ No se pide ningún cambio de criterio, sino que el CSD autorice la vigencia, para la RFEF, de una norma que ha sido derogada, lo que no entra dentro de las facultades que al CSD atribuye la disposición final primera. La propia Orden Ministerial de 2015 en el inciso primero de su disposición derogatoria dice: “Queda derogada la Orden ECI3567/2007, de 4 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas.”

2º/ Lo que establecen las dos Órdenes Ministeriales es la incompatibilidad en el mismo día de celebración de elecciones y de competición deportiva. La anterior prohibía la



celebración de competición deportiva en el día que hubiera sido fijado para las elecciones y, la de 2015, prohíbe la celebración de elecciones en el día que se celebre competición deportiva.

Por otro lado, ambas fechas, las de las elecciones y las de las competiciones son competencia de las Federaciones, no interviniendo en ello el CSD, por lo que es a la Federación a quien corresponde cumplir la incompatibilidad, que es la misma en la anterior y en la nueva redacción.

3º/ Las elecciones han de celebrarse necesariamente y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Orden Ministerial, debería iniciarse el proceso electoral dentro del primer cuatrimestre del año .

4º/Es cierto que, a la vista del calendario deportivo de los meses de abril, mayo y junio de 2016 parece existir una grave dificultad, en estos concretos meses, para compatibilizar la celebración de las elecciones y las competiciones, por lo que correspondería a la RFEF, dentro del margen del artículo 2.3 de la Orden Ministerial, fijar el día de las elecciones, o solicitar, si lo estimase oportuno, el retraso del inicio del proceso, justificándolo debidamente, como han hecho otras Federaciones deportivas.

En cualquier caso, lo que sí podría ser posible es acudir a lo dispuesto en el párrafo segundo de la Disposición final primera de la Orden Electoral, solicitando del C.S.D., con carácter excepcional, un cambio de este requisito, cambio que podría considerarse razonable en aras a facilitar el cumplimiento de los plazos establecidos en el artículo 2 de la Orden Electoral.

Este es el informe del Tribunal Administrativo del Deporte que se somete a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho

**EL PRESIDENTE**

**EL SECRETARIO**