

Reflexiones en relación con el concepto de injerencia en el ámbito de la actividad deportiva



*Por Alberto Palomar Olmeda¹
José Rodríguez García*

Sumario.- 1.- El concepto y la problemática de las denominadas injerencias: planteamiento previo. 2.- Un supuesto concreto: la Federación Internacional de Asociaciones de fútbol (FIFA) 3.- Un elemento determinante: los miembros de la FIFA. 4.- Las normas dictadas por la FIFA y los límites a su actuación. 5.- Los conflictos entre las leyes y las normas federativas. 6.- La inscripción de la Real Federación Española de Fútbol en la FIFA. 7.- El conflicto entre las normas españolas y las de las federaciones internacionales. 8.- La prohibición de injerencias de terceros en el ámbito federativo. 9.- Algunos ejemplos conocidos y públicos de injerencia. 10.- Fundamento ontológico del concepto injerencia y un intento de sistematización. **1.-** Sistematización conceptual. 2.- La conducta del asociado injerido o sujeto pasivo injerido. 3.- ¿Hay un concepto de injerencia al margen de los estatutos y reglas de organización aprobados por la Federación internacional?

1.- El concepto y la problemática de las denominadas injerencias: planteamiento previo.

Una de las expresiones que comienzan a aflorar en la vida cotidiana es la que se identifica con la palabra de injerencia. La acepción cuarta del diccionario de la RAE, referida al verbo injerir, es la de “entremeterse, introducirse en una dependencia o un negocio”. Sobre esta base y en referencia directa al ámbito del deporte al que se circunscribe el presente trabajo podemos indicar que, muy a menudo, se utiliza esta expresión y se indica que existe un injerencia cuando un gobierno interviene en el ámbito de organización de una federación deportiva de carácter territorial. O, desde una concepción más genérica, cuando los poderes públicos perturban el funcionamiento de las instituciones deportivas. Adelantemos, por tanto, que el

¹ Profesor Titular (Acred) de Derecho Administrativo. Publicado en la Revista Aranzadi de Derecho del deporte y el entretenimiento.

concepto “injerencia”, aplicado al deporte, se está reservando únicamente a la incidencia de los Poderes Públicos sobre el movimiento deportivo con exclusión, por tanto, de las perturbaciones o intromisiones que puedan proceder de ámbitos diferentes. Volveremos más adelante sobre esta cuestión.

El tema, con carácter general, nos sitúa, por tanto, ante uno de los viejos problemas de relaciones entre el movimiento deportivo y los Poderes Públicos que ciertamente son, desde sus comienzos, relaciones de amor-odio entre dos esferas o ámbito de actividad que se necesitan recíprocamente pero que se “miran” con la distancia, a veces, cínica de quien presupone que no necesita nada del otro. En esta medida equidistante no hay culpables o responsables sino que a lo largo de la historia la balanza y la credibilidad o la razón se han inclinado unas veces para un sitio y otras para otro.

Un análisis de los valores que trata de transmitir la Carta Olímpica nos muestra a priori un déficit fundamental que no es otro que al considerar como un Principio fundamental del Olimpismo la asociación del deporte con la educación y la cultura e incluir la educación de la juventud a través del deporte entre las misiones y funciones del Comité Olímpico Internacional, según el artículo 2.1 de la Carta Olímpica exigen, en la mayor parte de los países, la colaboración con los Poderes Públicos que son los “proveedores” esenciales de estos servicios y que conforman una esfera en la que es difícil realmente conseguir éxitos si no en la mano de los titulares reales de esta actividad. Por tanto, se trata de una actividad que exige la búsqueda de elementos de coordinación y de convivencia.

Realmente es muy difícil el acceso al sistema educativo o cultural y, específicamente, a la difusión de valores sin conectar con estos subsistemas y, por tanto, con la competencia y la complicidad de los reguladores primigenios.

Si el movimiento deportivo renuncia a la transmisión de valores y la participación en la transformación de la sociedad acabará convirtiéndose en una organización que realiza una actividad social pero cuya transmisión de valores quedará reducida a su propio ámbito sectorial y, por tanto, limitándose su propia configuración. No cabe olvidar, en este punto, que cuando esto ocurre existe, igualmente, una dependencia no menor de los Estados. La celebración de las competiciones deportivas y, sobre todo, de las grandes competiciones o eventos deportivos está muy necesitada de los Estados que, ciertamente, son quienes efectúan desembolsos importantes – especialmente en materia de instalaciones – para conectar con el movimiento deportivo.

De alguna forma la independencia de las relaciones se sitúa más en el plano de lo estético que de lo real porque relaciones existentes y dependencia entre ambos sectores de la vida social, también. Luego el problema no es de relaciones sino de marco y alcance de las mismas.

Es aquí donde surge la referencia a las injerencias, término con el que se quiere señalar que uno de los dos sectores – normalmente el privado- siente que la actuación

del público afecta a la independencia que necesita para desarrollar su labor en ese territorio.

Más allá de otras consideraciones en las que entraremos seguidamente podríamos decir que la referencia a la injerencia es, normalmente, unilateral y unidireccional. Los Estados no suelen considerar que la actuación de una entidad privada pueda cometer injerencias sencillamente porque la regulación que establecen los mismos para ordenar la vida social que identificamos con el Derecho Público son instrumentos imperativos en los que no puede darse el conflicto con normas privadas. El Derecho privado, especialmente el asociativo, cede ante el Derecho público porque este representa el interés general de la sociedad y se dicta para eso mientras que el derecho asociativo se sitúa en el plano de la autonomía de la voluntad y del consentimiento sin que afecte al marco general de convivencia social.

Es cierto, sin embargo, que se ha producido una colisión entre la superioridad estructural del derecho público y el factor asociativo que ha respondido a la superioridad jurídica con una referencia asociativa: el derecho de expulsión. La tesis más recurrente y más comentada es la que señala que las asociaciones deportivas se comportan como una asociación y, por tanto, mantienen entre sus derechos el derecho de exclusión basado, en la necesidad de cumplir las obligaciones que la propia organización establece, de un lado, en que, por esta vía, se “amortigua” la tiranía que supone la superioridad jurídica de las normas de derecho público.

En este punto venimos indicando que, sin duda, el problema ni está resuelto ni tiene una fácil solución porque, en estos momentos, el papel de las federaciones internacionales no es un papel de simples organizadores de las competiciones que caen en su ámbito territorial sino que han profundizado más allá y tratan de convertirse en auténticos ordenamientos de corte federal en el que las reglas se imponen, no solo en su ámbito de actuación sino también en la actuación de sus agentes territoriales hasta configurar un complejo organizativo y normativo que se impone sobre las reglas de los respectivos Estados bajo pena de exclusión.

Lo curioso y lo radical de este planteamiento es que los agentes territoriales tienen que desarrollar su actividad en un ámbito territorial que impone sus propias reglas y que, en muchos casos, contribuye de forma importante a la subvención del deporte en cuestión en los ámbitos o niveles de carácter inferior. Inmediatamente se verá que cuando una cuestión de este orden se ha planteado, por ejemplo, ante el Tribunal Arbitral del Deporte, éste ha dicho que la solución pasa por la comprensión de las autoridades públicas que tienen que comprender que si sus ciudadanos quieren participar en las competiciones deportivas el Estado, todos sus instrumentos deben dejar paso a las normas deportivas. Es cierto que, por el contrario, nunca se ha planteado si la misma comprensión sería exigible a la otra parte y, por tanto, si el movimiento deportivo no debería contener su regulación allí donde los Estados no tienen apenas margen de maniobra como por ejemplo cuando la determinación exigida afecta al marco constitucional.

Pero no parece que sea el momento sistemático de seguir con esta cuestión sino que, por el contrario, lo que parece razonable es que recompongamos la situación y analicemos, en términos normativos y organizativos el tema que acabamos de apuntar.

2.Un supuesto concreto: la Federación Internacional de Asociaciones de fútbol (FIFA)

En la línea de lo que acabamos de apuntar y como primer elemento nos corresponde analizar mínimamente las reglas de organización de las federaciones internacionales utilizando para ello un ejemplo concreto como es el de la FIFA.

Comencemos por recordar que las federaciones internacionales “*son asociaciones privadas, con competencia internacional, que dirigen el deporte a nivel mundial y que aseguran la responsabilidad de su organización y gestión*”². Estas federaciones son organizaciones no gubernamentales³ que se regulan por el ordenamiento jurídico del país en el que tiene su sede⁴ a menos que hagan una elección de un derecho distinto en sus estatutos. En este sentido la FIFA es una asociación según se determina en el artículo 1 de sus Estatutos⁵.

Uno de los problemas más curiosos que se va a plantear es el de determinar si es una confederación de asociaciones o una asociación cuyos únicos socios pueden ser federaciones que representan – en este caso al fútbol- en su respectivo ámbito territorial. Este tema no es menor, como plantearé más tarde, porque el problema o la cuestión más importante que queda por resolver es quien es el socio de la federación internacional y para el caso de que únicamente lo sea la federación nacional es cuando surge el problema adicional de cómo establecer o vincular esta asociación con los miembros de la nacional – lo que en términos nacionales denominamos los estamentos- con la internacional.

No obstante lo anterior y con carácter previo habría que resolver o aclarar un cuestión previa y significar que cuando se habla de federaciones deportivas internacionales no debe llevarnos al error de pensar en sujetos de derecho internacional, sino en organizaciones cuya dimensión de su actividad es internacional, en el sentido de sobrepasar los límites nacionales de un determinado ordenamiento jurídico. Según Cazorla⁶ “*las federaciones deportivas internacionales surgen para agrupar o acoger a las Federaciones de carácter nacional de la correspondiente modalidad deportiva para facilitar su participación en las mencionadas competiciones*” y “*tienen su origen en el acuerdo formal de las correspondientes Federaciones Nacionales de una determinada*

² Camps i Povill, A., *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, Civitas, Madrid 1996., pág.: 23.

³ Duval, J.M., *Le droit public du sport*, Presse Universitaires d’Aix-Marseille, Marsella, 2002, pág.: 66. Real Ferrer, G., *Derecho Público del Deporte*, op. cit., pág.: 123.

⁴ Dordi, C., *Le federazioni sportive internazionali*, en VVAA, *Diritto Internazionale dello sport*, G. Giappichelli, Turín, 2005, pág.: 73. Duval, J.M., Duval. J.M., *Le Droit Public du Sport*, op. cit.,, pág.: 68. Real Ferrer, G., Real Ferrer, G. *Derecho Público de Deporte*, Civitas, Madrid, 1991, pág.: 128.

⁵ Pueden consultarse en

http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/78/29/07/fifastatutswebes_spanish.pdf

⁶ Cazorla Prieto, L.M. (Dir.). *Derecho del Deporte*. Tecnos. Madrid. 1992. Pág.: 226 y ss.

modalidad deportiva".⁷. Dordi⁸ opina que las federaciones internacionales son asociaciones de derecho privado dotadas de personalidad jurídica en el ámbito del ordenamiento interno del Estado en el que está su sede.

Aunque estas federaciones internacionales organicen el deporte a nivel mundial, deben ubicar su sede en un país determinado⁹, y el reconocimiento de la personalidad jurídica de estas federaciones será realizado de acuerdo con el ordenamiento jurídico de un determinado Estado, y será ese ordenamiento el que fije los límites de la autonomía de la federación. La autonomía de la asociación se situará en el interior de los espacios creados por la libertad de asociación que constituye su límite¹⁰, ya que la autonomía de la asociación no existe de forma originaria, sino que debe ser un Estado el que confiera y garantice esa libertad de asociación¹¹. Como dice Baddeley¹², "*Los fundamentos de los poderes de la asociación, se trate de la edición o de la aplicación no contestada de normas o de solucionar conflictos internos, se encuentra en la autonomía de la que se beneficia la asociación en el interior de un orden jurídico estatal y en la sumisión voluntaria de sus miembros a la reglamentación de la asociación*". Aquí es donde adquiere especial importancia el derecho suizo, ya que el régimen suizo de derecho asociativo permite a las asociaciones disponer de una gran autonomía, especialmente en la redacción de sus estatutos y en su organización, por lo que muchas federaciones internacionales decidieron tener su sede en Suiza y regirse por el derecho suizo¹³, buscando lo que Agirreazkuenaga¹⁴ llama "*paraísos jurídico-deportivos*".

En el caso de la FIFA, el artículo 1 de los Estatutos establece que su sede se encuentra en la ciudad suiza de Zúrich y se regula por el Código Civil Suizo. La doctrina suiza destaca que el Código Civil Suizo ha adoptado un sistema muy liberal y flexible para la constitución, organización y reglamentación de las asociaciones, siendo esta una de las razones por las que numerosas federaciones deportivas internacionales han instalado su sede en Suiza y han adoptado la forma de asociación en virtud del derecho suizo¹⁵. Hay que tener en cuenta que solo el derecho del Estado en el cual las federaciones deportivas internacionales han elegido como sede es susceptible de condicionar su

⁷ Oswald, D., *Associations, Fondations, et autres formes de personnes morales au service du sport*, Peter Lang, Berna, 2010, pág.: 210.

⁸ Dordi, C., *Le Federazioni Sportive Internazionali*, en *VVAA, Diritto Internazionale dello Sport*, G. Giappichelli, Turín, 2005, pág.: 73

⁹ Oswald, D., *Associations, ...*, op. cit., pág.: 210.

¹⁰ Steiner, M., *La Soumission des Athlètes aux Sanctions Sportives*, Tesis Doctoral, Universidad de Lausana, Lausana, 2010 pág.: 39.

¹¹ Steiner, M., *La soumission des athlètes ...* op. cit., pág.: 39. Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, op. cit., pág.: 9.

¹² Baddeley, M., *L'Association Sportive face au Droit*, Helbing & Lichtenhahn, Facultad de Derecho de Ginebra, Ginebra, 1994., pág.: 203.

¹³ *Ibidem*, pág.: 33. Jaquier J., *La Qualification Juridique des Règles Autonomes des Organisations Sportives*, Staempfli Editions, Berna, 2004., pág.: 13. Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, Schulthess, Ginebra, 2002, pág.: 57.

¹⁴ Agirreazkuenaga Zigorruga, I., *Intervención pública en el deporte*, Civitas, Madrid, 1998., pág.: 77. Duval, J.M., *Le droit public du sport*, op. cit., pág.: 68.

¹⁵ Baddeley, M., *L'Association Sportive ...* op. cit., pág.: 25. Rigozzi, A., *L'Arbitrage International en Matière de Sport*, Bruylant, L.G.D.J., Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 2005, pág.: 70. Steiner, M., *La soumission des athlètes ...* op. cit., pág.: 39. Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, op. cit., pág.: 9.

poder reglamentario¹⁶, por lo que cuanto mayor sea la libertad de organización de las asociaciones, mayores posibilidades tendrán de actuar sobre sus miembros y sobre la actividad deportiva que regulan. Ahora bien, el poder de las federaciones internacionales, entre ellas la FIFA, no es ilimitado, porque estas organizaciones no pueden dictar reglas o normas jurídicas nada más que dentro de los límites de su autonomía privada, es decir en el marco que el derecho estatal deja a su libre disposición. La autonomía reconocida a las asociaciones no les permite en ningún caso sustraerse al derecho de los ámbitos relativos a su esfera de actividad. Es más, sus reglas no deben entrar en contradicción con el derecho estatal o los principios generales del derecho¹⁷.

La mayoría de las federaciones internacionales que tienen su sede en Suiza, entre ellas la FIFA, se han constituido como asociaciones¹⁸, si bien estas federaciones deben ser consideradas como asociaciones de asociaciones¹⁹. La federación deportiva en Suiza no es nada más que una forma particular de asociación²⁰, por lo que se rige por las normas previstas para las asociaciones.

3.- Un elemento determinante: los miembros de la FIFA.

Como venimos indicando uno de los problemas esenciales es el encajar el conjunto de relaciones que se establecen sobre la base o con ocasión de la actividad deportiva. De momento podemos comenzar por indicar que, en Suiza (donde se sitúan la mayor parte de las federaciones internacionales) las federaciones nacionales que son miembros de la, respectiva federación internacional se consideran secciones de esta²¹. Según Oswald una sección es *“toda agrupación que dispone de su propia organización y que constituye uno de los componentes de la estructura de la federación”*. Con carácter general, los miembros de las federaciones internacionales son las federaciones nacionales²² que rigen la actividad en su respectivo territorio aunque en su condición de sección o socio quedan también sometidos a la regulación de la respectiva federación internacional de la que forman parte. Surgen así a priori dos tipos de relaciones: a) las de la federación nacional con la internacional en cuanto miembro de la internacional; b) las de la federación nacional en el desarrollo de su propia actividad en el territorio que le corresponde. El esquema de fuentes de ambas relaciones no es uniforme porque mientras las primeras responden siempre al

¹⁶ Duval, J.M., *Le droit public du sport*, op. cit., pág.: 68.

¹⁷ Oswald, D., *Associations, ...*, op. cit., pág.: 136.

¹⁸ Baddeley, M., *L'Association Sportive ...* op. cit., pág.: 23. Jaquier J., *La qualification juridique ...* op. cit., pág.: 17. Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, op. cit., pág.: 57.

¹⁹ Oswald, D., *Associations, ...*, op. cit., pág.: 209. Rigozzi, A., *L'arbitrage international ...* op. cit. pág.: 38. Steiner, M., *La soumission des athlètes ...* op. cit., pág.: 32.

²⁰ Oswald, D., *Associations, ...*, op. cit., pág.: 207. Rigozzi, A., *L'arbitrage international ...* op. cit. pág.: 38. Steiner, M., *La soumission des athlètes ...* op. cit., pág.: 32. Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, op. cit., pág.: 119.

²¹ Baddeley, M., *L'Association Sportive ...* op. cit., pág.: 124. Oswald, D., *Associations, ...*, op. cit., pág.: 212.

²² Existen excepciones en las que personas físicas pueden ser miembros de la federación internacional, como la Federación Internacional de Automovilismo, que admite como miembros, sin derecho a voto, a determinadas personalidades relevantes para la federación como miembros de honor.

esquema de la asociación primaria y del país conforme al cual se ha producido su propio reconocimiento, las segundas son relaciones irradiadas o proyectadas sobre un territorio en el que las reglas asociativas, el derecho público o, en general, las normas de orden público pueden condicionar la aplicabilidad en este ámbito irradiado.

El artículo 11.1 de los Estatutos de FIFA establece que *“Todas aquellas federaciones miembro responsables de organizar y supervisar el fútbol en todas sus formas en su país podrán convertirse en miembro de la FIFA. Por esta razón, se recomienda a las federaciones miembro que integren en su seno a todos los grupos de interés determinantes en el fútbol. Se reconocerá como federación miembro a una sola por país, bajo reserva de lo estipulado en los apdos. 5 y 6 del presente artículo”*. Se plantea en este punto uno de los elementos jurídicamente más relevantes. La norma de la federación internacional llama a que las nacionales acojan en su seno a todos los grupos de interés pero no da el paso de considerarlos socios o asociados de la internacional, categoría que sigue reservando a la federación nacional.

Desde una perspectiva procedimental, el artículo 11.4 de los Estatutos de la FIFA establece que los Estatutos de las federaciones que soliciten ser miembros de la FIFA deben contener las siguientes disposiciones obligatorias:

- a) observar en todo momento los Estatutos, reglamentos y decisiones de la FIFA y de la confederación correspondiente;
- b) observar las Reglas de Juego en vigor;
- c) reconocer, conforme a los Estatutos, la jurisdicción del Tribunal de Arbitraje Deportivo (TAD).

Por lo tanto, una vez admitida la federación nacional como miembro de la FIFA se encontrará sometida a las decisiones de la Asamblea General y a los reglamentos y decisiones de aplicación dictadas por los órganos competentes de la federación internacional, aunque la federación nacional haya votado en contra de ese acuerdo o no haya participado en la decisión de la federación internacional por no tener ningún representante en el órgano que emitió la decisión.

Lo que, en este momento, nos interesa resaltar es que cuando se produce la aceptación de asociación de una federación estatal se hace con conocimiento de los estatutos que rigen en su respectivo ámbito territorial. La decisión de asociación es, por tanto, una decisión consciente que se realiza con conocimiento del estatuto y de las reglas que rigen el funcionamiento de la respectiva federación nacional.

Como afirma Simon²³ en relación con las federaciones internacionales, la FIFA en su función de gobierno de su disciplina deportiva ejerce lo que puede parecer una verdadera *“soberanía”* sobre el conjunto de miembros (y de los miembros de los miembros) que, de una manera u otra, forman parte de esa disciplina asociativa-

²³ Simon, G., *Puissance Sportive et Ordre Juridique Étatique*, L.G.D.J., París, 1990, págs.: 44-45. Duval, J.M., *Le droit public du sport*, op. cit., pág.: 60.

deportiva, tanto los competidores como las competiciones, de tal manera que uno de los objetivos de las federaciones internacionales es imponer sus decisiones a las federaciones nacionales miembros, como una condición indispensable para su reconocimiento²⁴, buscando la armonización de las reglas nacionales divergentes²⁵, y que todos sus reglamentos y decisiones no solo sean aplicados a las federaciones nacionales, sino también a sus miembros y a los deportistas²⁶.

Para el cumplimiento de sus objetivos, y al amparo de la libertad de asociación, las federaciones internacionales se dotan de sus propios Estatutos y otras normas cuya vocación es aplicarse, además de a sus miembros, al conjunto de practicantes de su respectivo deporte. Estas reglas de autoorganización nos permitirían, eventualmente, negar la incorporación de aquellos asociados cuya configuración sea incompatible con el marco en el que se produce el funcionamiento de la estatal.

4.- Las normas dictadas por la FIFA y los límites a su actuación.

En el marco de las dobles relaciones jurídicas al que nos referíamos anteriormente podemos preguntarnos en este momento si estas relaciones pueden correr paralelas en cuyo caso, obviamente, no se planteará ningún problema o, por el contrario, si estas relaciones pueden llegar a entrar en conflicto

La actividad deportiva se encuentra sometida a la vez a la legislación estatal y a la reglamentación de las federaciones deportivas²⁷. Las primeras, según los diferentes Ordenamientos deportivos, pueden ser relaciones de derecho público o privado en función del respectivo modelo estatal. Las segundas son, en todo caso, relaciones privadas que proceden del ejercicio territorial de una asociación en ámbito territorial diferente al del ordenamiento de su constitución.

Pero no podemos olvidar que el ordenamiento deportivo es un ordenamiento derivado, procedente de una autolimitación de la propia soberanía estatal, que debe respetar siempre el ordenamiento estatal²⁸. Las reglas asociativas se encuentran en los estatutos y los reglamentos²⁹, y los estatutos representan "*la carta fundamental de la asociación*"³⁰ y definen los elementos esenciales de las federaciones internacionales, como son sus objetivos, organización, relaciones con sus miembros y con terceras personas, ingresos, nombre y sede³¹. Estos estatutos son completados por reglamentos³², que pueden ser asimilados a los estatutos puesto que estos textos son

²⁴ Simon, G., "Puissance Sportive ..." op. cit., págs.: 45-46.

²⁵ Jaquier J., La qualification juridique ..." op. cit., pág.: 19. Rabu, G., L'Organisation du sport par le contrat, op. cit., pág.: 159.

²⁶ Rabu, G., *L'Organisation du Sport par le Contrat*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Marsella, 2010., pág.: 159.

²⁷ Oswald, D., Associations, ...", op. cit., pág.: 135. Rabu, G., L'Organisation du sport par le contrat, op. cit., pág.: 30. Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 11.

²⁸ Oliverio, A., *I limiti all'autonomia dell'ordenamento sportivo, lo svincolo dell'atleta*, Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, Vol. III, Fasc. 2, 2007, Edus Law International, Avellino, pág.: 47.

²⁹ Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 60.

³⁰ Oswald, D., Associations, ...", op. cit., pág.: 37. Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 11.

³¹ Oswald, D., Associations, ...", op. cit., pág.: 37.

³² Baddeley, M., L'Association Sportive ..." op. cit., pág.: 107.

el desarrollo de dichos estatutos³³, de tal manera que una decisión es contraria a los estatutos cuando no es compatible con el texto o el espíritu de los estatutos y reglamentos aprobados por la federación internacional³⁴, puesto que una decisión que es contraria a los reglamentos viola los estatutos³⁵. Por analogía con el principio de legalidad, tanto los estatutos como los reglamentos definen la capacidad de acción de las federaciones internacionales³⁶.

Estas normas dictadas por las federaciones internacionales buscan finalmente imponer una separación estricta, en la aplicación de su derecho interno, entre el mundo del deporte y el espacio reservado al derecho³⁷, si bien hay que reconocer que es difícil, al menos en el plano del derecho interno, mantener un orden jurídico extra estatal perfectamente autónomo³⁸. Zen-Ruffinen³⁹ considera que la noción de autonomía de las federaciones deportivas no debe confundirse con el concepto de “*excepción deportiva*” que busca obtener del Estado la exclusión del deporte del ámbito de aplicación de ciertas leyes o le confiere un estatuto particular. Más bien al contrario, la actividad deportiva da lugar a diversos vínculos jurídicos a los cuales el Estado aplica, como regla general, su derecho ordinario⁴⁰.

Como estamos viendo, la autonomía de la asociación deriva del Estado y está delimitada por él⁴¹, por lo que el derecho estatal prevalece sobre una regla o una decisión contraria de una asociación deportiva⁴². La autonomía que el Estado acuerda a favor de las asociaciones no puede implicar la violación del derecho, ni siquiera en la interpretación más amplia de esa autonomía⁴³. Hay que tener también en cuenta que el Estado se reserva determinados ámbitos que las federaciones deben respetar, como son los derechos fundamentales, las reglas de orden público, el derecho penal, numerosas leyes de derecho administrativo, los derechos de la personalidad y las disposiciones imperativas de ciertos contratos de trabajo⁴⁴.

Las federaciones internacionales solo pueden dictar normas o tomar decisiones en los ámbitos dejados a la autonomía privada⁴⁵. La autonomía de la asociación está limitada

³³ Oswald, D., *Associations, ...*”, op. cit., pág.: 159. Perrin, J.F., y Chappuis, C., *Droit de l’Association* 3ª ed., Schulthess, Zurich, 2008, pág.: 171.

³⁴ Oswald, D., *Associations, ...*”, op. cit., pág.: 159. Perrin, J.F., y Chappuis, C., *Droit de l’association*, op. cit., pág.: 171.

³⁵ Perrin, J.F., y Chappuis, C., *Droit de l’association*, op. cit., pág.: 171.

³⁶ Oswald, D., *Associations, ...*”, op. cit., pág.: 159.

³⁷ Baddeley, M., *L’Association Sportive ...*” op. cit., pág.: 22.

³⁸ Jaquier J., *La qualification juridique ...*” op. cit., pág.: 101.

³⁹ Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, op. cit., pág.: 10.

⁴⁰ *Ibidem*. Pág.: 11.

⁴¹ Steiner, M., *La soumission des athlètes ...*” op. cit., pág.: 51. Rigozzi, A., *L’arbitrage international ...*” op. cit. pág.: 71.

⁴² Jaquier J., *La qualification juridique ...*” op. cit., pág.: 133. Rigozzi, A., *L’arbitrage international ...*” op. cit. pág.: 79. Steiner, M., *La soumission des athlètes ...*” op. cit., pág.: 51.

⁴³ Baddeley, M., *L’Association Sportive ...*” op. cit., pág.: 228. Rigozzi, A., *L’arbitrage international ...*” op. cit. pág.: 79.

⁴⁴ Flueckiger, C., *Dopage, santé des sportifs professionnels et protection des données médicales*, Bruylant, L.G.D.J. y Schulthess, Zurich, 2008, pág.: 130. Steiner, M., *La soumission des athlètes ...*” op. cit., pág.: 51. Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, op. cit., pág.: 12.

⁴⁵ Jaquier J., *La qualification juridique ...*” op. cit., pág.: 13.

por el objetivo de la asociación⁴⁶ y por las disposiciones imperativas⁴⁷, de tal manera que no pueden trasgredir la ley, ni los derechos de la personalidad ni ser contrarias a la moral^{48,49}. Otro de los límites impuestos a las federaciones internacionales es la igualdad de trato a sus miembros⁵⁰, que debe ser tenida en cuenta por las federaciones internacionales tanto en la aprobación de las normas como en su aplicación, lo que no impide las diferencias basadas sobre criterios objetivos⁵¹. Asimismo, tienen como límite las reglas de la buena fe, la prohibición del abuso del derecho y, en el ámbito profesional, el respeto por el derecho de la competencia⁵². Siguiendo a Jaquier⁵³, los principales límites que operan sobre las federaciones internacionales en su labor normativa son los siguientes:

A) Respeto del orden público: El Tribunal Federal Suizo, en su sentencia de 14 de noviembre de 1990⁵⁴, ha admitido que una sentencia era materialmente contraria al orden público *“cuando viola principios de derecho fundamentales: entre estos figuran el respeto de los contratos (pacta sunt servanda), la prohibición del abuso del derecho, el principio de la buena fe [...], la prohibición de medidas discriminatorias”*. Por su parte, la sentencia del Tribunal Federal Suizo de 17 de junio de 1971⁵⁵ declaró como contraria a la moral y, por lo tanto, nula, una disposición estatutaria de una asociación que daba a un tercero un derecho de oposición contra todas las decisiones de la Asamblea General de los miembros de esa asociación. El respeto por el orden público constituye una norma aplicable cuando los estatutos, sin contravenir un texto imperativo preciso, violan los valores que subyacen al orden jurídico en su conjunto, como la interdicción de la arbitrariedad⁵⁶.

El Tribunal federal Suizo ha admitido que la prohibición del abuso del derecho es aplicable en el marco de las sociedades organizadas corporativamente, y prohíbe el uso abusivo de derechos contra los socios minoritarios (sentencia de 16 de junio de 2005⁵⁷).

B) El respeto de las reglas jurídicas fundamentales: Entre estos principios deben comprenderse el derecho a un procedimiento ante los organismos disciplinarios que

⁴⁶ Baddeley, M., L'Association Sportive ...” op. cit., pág.: 110.

⁴⁷ Jaquier J., La qualification juridique ...” op. cit., pág.: 13. Oswald, D., Associations, ...”, op. cit., pág.: 35. Steiner, M., La soumission des athlètes ...” op. cit., pág.: 53. Rigozzi, A., L'arbitrage international ...” op. cit. pág.: 71. Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 58.

⁴⁸ Jaquier J., La qualification juridique ...” op. cit., pág.: 13. Baddeley, M., L'Association Sportive ...” op. cit., pág.: 108. Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 58.

⁴⁹ Los Autores hablan de “moeurs” o de “bonnes moeurs”, que atendiendo a la traducción dada por el diccionario “principios de vida conforme a la moralidad”, hace que utilicemos el término “moral”, que es el utilizado por el art. 1255 del Código civil español como uno de los límites a la autonomía de la voluntad, si bien podría traducirse como “buenas costumbres”.

⁵⁰ Baddeley, M., L'Association Sportive ...” op. cit., pág.: 109. Rigozzi, A., L'arbitrage international ...” op. cit. pág.: 71.

⁵¹ Baddeley, M., L'Association Sportive ...” op. cit., pág.: 109.

⁵² Rigozzi, A., L'arbitrage international ...” op. cit. pág.: 71.

⁵³ Jaquier J., La qualification juridique ...” op. cit., págs.: 68 y ss.

⁵⁴ ATF 116 II 634, de 14 de noviembre de 1990.

⁵⁵ ATF 97 II 108, de 17 de junio de 1971.

⁵⁶ Perrin, J.F., y Chappuis, C., Droit de l'association, op. cit., pág.: 42.

⁵⁷ ATF 131 III 459, de 16 de junio de 2005.

garantice el derecho de defensa del miembro, en particular el derecho a ser escuchado, el principio de legalidad, la irretroactividad de las normas desfavorables, la garantía a un juez imparcial, el principio de igualdad de trato mencionado anteriormente, así como el principio de proporcionalidad de las medidas, en particular de las sancionadoras.

El Tribunal Arbitral del Deporte se refirió es estas reglas, bajo el concepto de derechos de protección, en su laudo de 26 de septiembre de 2007⁵⁸ al afirmar que *“los derechos de protección se aplican a las sanciones disciplinarias tomadas por una asociación deportiva suiza comprendiendo los derechos y principios siguientes: el principio de legalidad (conformidad con la reglamentación asociativa); el respeto del orden público y la moral; la interdicción de lo arbitrario; los derechos de la personalidad; el principio de igualdad de trato; el principio de proporcionalidad de las medidas: el derecho a ser escuchado: el principio nulla poena sine culpa”*.

C) El respeto de los derechos de la personalidad: Los derechos de la personalidad protegen los valores que constituyen lo esencial del ámbito personal del individuo, entre los que se encuentran el derecho a la vida, a la integridad física, a la intimidad, a la libertad personal y a la dignidad⁵⁹. Tratándose de los derechos de la personalidad, el Tribunal Federal Suizo, en su sentencia de 23 de marzo de 1978⁶⁰, confirmó que las decisiones de las asociaciones están sometidas al respeto de los derechos de la personalidad de sus miembros. La sentencia del Tribunal Federal Suizo de 27 de septiembre de 1960⁶¹, afirmó que *“una decisión de una persona privada o una reglamentación corporativa de derecho privado que hacen ilusorio el ejercicio de una actividad expresamente autorizada por la administración, constituye una intromisión ilegítima en los derechos de la personalidad, afección que el juez competente debe hacer cesar”*.

Steiner establece la siguiente jerarquía entre el derecho estatal y la reglamentación deportiva:

- 1.- El derecho estatal imperativo escrito y no escrito⁶²;
- 2.- Los estatutos de la federación internacional, comprendiendo las reglas asociativas derivadas de la costumbre que tengan rango estatutario⁶³, y las decisiones tomadas por la asamblea general que introducen disposiciones estatutarias con prevalencia sobre el derecho estatal dispositivo o modifican las normas asociativas anexas;
- 3.- La reglamentación asociativa basada sobre una disposición estatutaria que prevé una derogación del derecho estatal dispositivo, comprendiendo la costumbre que no tiene rango estatutario;

⁵⁸ TAS 2007/O/1381 Alejandro Valverde & RFEC contra Unión Ciclista Internacional.

⁵⁹ Bucher, A., *Personnes physiques et protection de la personnalité*, 5ª ed., Helbing Lichtenhahn, Zurich, 2009, pág.: 87.

⁶⁰ ATF 104 II 6, de 23 de marzo de 1978.

⁶¹ ATF 86 II 201, de 27 de septiembre de 1960.

⁶² Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, op. cit., pág.: 58.

⁶³ Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, op. cit., pág.: 58 no comparte este criterio.

- 4.- El derecho estatal dispositivo⁶⁴;
- 5.- La reglamentación asociativa que no está basada sobre una disposición estatutaria que prevé una derogación del derecho estatal dispositivo, comprendiendo la costumbre que no tiene rango estatutario;
- 6.- Las decisiones tomadas por la asamblea general que no cumple ninguno de los dos criterios enunciados más arriba;
- 7.- Las decisiones adoptadas por otros órganos de la federación, comprendiendo los órganos disciplinarios.

5.- Los conflictos entre las leyes y las normas federativas.

La libertad de asociación de las federaciones internacionales conlleva, como hemos visto, la capacidad de dictar reglamentos que regulen el ejercicio de la actividad deportiva. Estos reglamentos deben coexistir con la legislación estatal, regule diversos aspectos de la actividad deportiva o incida de manera indirecta en la misma. Podemos encontrarnos, según Real⁶⁵, ante tres esferas que ubican las relaciones entre ordenamientos cuando regulan la actividad deportiva:

1.- La primera, disciplinada exclusivamente por las normas del Estado de naturaleza inderogable. En este caso las normas deportivas deben derogarse o modificarse para respetar la legislación estatal imperativa⁶⁶. El Tribunal Federal Suizo, en su sentencia de 23 de septiembre de 1981⁶⁷, dijo que las reglas de un ente privado no pueden derogar las reglas dictadas buscando el interés público por las autoridades estatales. Esto no impide que los tribunales tengan en cuenta la realidad deportiva ante un posible conflicto normativo⁶⁸, como ha ocurrido con la llamada “*especificidad del deporte*” en la aplicación del derecho comunitario.

2.- La segunda, disciplinada exclusivamente por las normas dictadas por las federaciones deportivas, sin interferencia alguna por parte de las normas estatales. En este caso, el Estado acepta que las federaciones deportivas libremente regulen su actividad, con el único respeto de las reglas inderogables⁶⁹.

3.- La tercera, en la que los dos órdenes normativos entran en contacto, unas veces superponiéndose sin conflicto, otras sobreponiéndose en sentido conflictivo. Cuando ambas normas se aplican simultáneamente en el mismo ámbito, estas pueden converger o divergir⁷⁰. Cuando son divergentes se deberá tener en cuenta, en la medida de lo posible, las particularidades de la actividad deportiva para interpretar el derecho o para ajustar su aplicación⁷¹. A modo de ejemplo, en el ámbito de la Unión

⁶⁴ Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 58 considera que el derecho estatal dispositivo es el último escalón de la jerarquía.

⁶⁵ Real Ferrer, G., Derecho Público del Deporte, op. cit., pág.: 136.

⁶⁶ Jaquier J., La qualification juridique ...” op. cit., pág.: 102. Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 12.

⁶⁷ ATF 107 Ib 125, de 23 de septiembre de 1981

⁶⁸ Steiner, M., La soumission des athlètes ...” op. cit., págs.: 56-57. Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 12.

⁶⁹ Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 12.

⁷⁰ Ibidem, pág.: 13.

⁷¹ Ibidem, pág.: 13.

Europea se ha tenido en cuenta la “especificidad del deporte”⁷², pero también se han declarado determinadas normas deportivas contrarias al Tratado de la Unión Europea⁷³.

Lógicamente, los conflictos normativos serán más numerosos en aquellos Estados, como el nuestro, en el que existe una fuerte intervención pública sobre la actividad deportiva, que obliga permanentemente a resolver controversias derivadas de la aplicación divergente de ambas normativas, lo que nos ha llevado en otros trabajos⁷⁴ a afirmar que *“nadie duda de la importancia de estar y convivir con el movimiento deportivo internacional pero es lo cierto que nuestra permanencia no puede convertirse en una lucha continua ni en una permanente controversia que ponga en solfa nuestros elementos constitucionales esenciales”*, puesto que hay que tener en cuenta que las reglas de las federaciones internacionales, en ocasiones, son poco compatibles con los ordenamientos jurídicos estatales⁷⁵. Como afirma Terol⁷⁶, *“La propia dinámica y origen del deporte moderno y su proyección internacional, que supone la integración de las Federaciones en consolidadas organizaciones privadas de carácter supranacional, con las importantes consecuencias que ello trae consigo y que alcanza desde el respeto a las reglas que tales organizaciones instauran hasta la propia integración en las mismas para la participación en competiciones de ese carácter, casan difícilmente con un indubitado carácter público”*.

6.- La inscripción de la Real Federación Española de Fútbol en la FIFA.

El artículo 34.3 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, establece que *“las federaciones deportivas españolas se inscribirán, con autorización del Consejo Superior de Deportes, en las correspondientes federaciones deportivas de carácter internacional”*, lo que nos debe llevar a concluir que el legislador desea la inserción del deporte competitivo español en el marco competitivo internacional, al obligar (se inscribirán) a ello, al considerar que existen *“criterios de interés deportivo, nacional o internacional”* relevantes para el interés general, según se regula en el apartado 4 del artículo 34 de la Ley del Deporte. El artículo 9 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas añade que se necesitará antes de proceder a dicha inscripción *“la autorización expresa de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes”*.

Una vez autorizada la posibilidad de incorporación, se plantea una cuestión diferente: la integración de la federación española en la correspondiente federación internacional. Este procedimiento es de derecho privado, y está regulado en los

⁷² Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de abril de 2000, asuntos acumulados C-51/96 y C-191/97, caso Deliège.

⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de diciembre de 1995, asunto C-415/93, caso Bosman.

⁷⁴ Palomar Olmeda, A., *El Sistema Deportivo Español: una visión diferente u pautas de reforma*, Thomson Aranzadi, Navarra 2011, pág.: 17.

⁷⁵ Terol Gómez, R., *Las ligas profesionales*, Aranzadi, Navarra, 1998, pág.: 210.

⁷⁶ *Ibidem*, pág.: 209.

Estatutos de éstas últimas. En el caso de la FIFA se determina en el artículo 11 de sus Estatutos.

Según el artículo 11.4 de esos Estatutos, la petición de admisión debe ir acompañada de una copia de los Estatutos vigentes, para poder analizar la conveniencia o no de dicha admisión. Una vez admitida una federación española como miembro de su respectiva federación internacional, podemos considerar que esta última ha aceptado los Estatutos de aquella, en los que figuran, de manera obligatoria, según el artículo 12.2 del Real Decreto 1835/1991, entre otras, las competencias propias y delegadas, y el régimen disciplinario deportivo.

Una vez producido el acto de reconocimiento, se complica en el plano teórico la cuestión, ya que de hecho las federaciones internacionales son asociaciones formadas, a su vez, por otras asociaciones, que son las federaciones españolas. Entre ambas asociaciones se establece un reconocimiento exclusivo y excluyente, de tal manera que la federación española se compromete a reconocer únicamente a la respectiva federación internacional, y ésta, a su vez, reconocerá en el territorio correspondiente únicamente a esa federación nacional.

Siguiendo a Cazorla ⁷⁷, podemos indicar, además, que *“las normas de las Federaciones Internacionales a las que quedan vinculadas las Federaciones nacionales podemos considerar, con Sanino, que son «normas de Derecho convencional, o sea de naturaleza contractual, vinculantes a consecuencia de la adhesión de las [...] Federaciones Nacionales [...] a las Federaciones Internacionales con un acto de voluntad y bajo determinadas condiciones. Éstas no pertenecen ni al Derecho internacional, ni al Derecho interno, [...] al llamado Derecho transnacional, basado en la autonomía de la voluntad de las partes contratantes dirigido a reglamentar actividades y relaciones jurídicas que no se agotan en el ámbito de un solo Estado».*

Conforme a lo que dice Sanino, el momento en que una Federación Nacional pasa a integrarse como miembro de una Federación Internacional, las normas dictadas por esta última entran “directamente y sin necesidad alguna de recepción a formar parte del conjunto de reglas que disciplinan a nivel nacional la práctica de cada deporte y «dichas normas se subordinan, por lo que a su interpretación se refiere, a los principios generales que presiden la interpretación del derecho de origen convencional»”.

Una vez admitida la Real Federación Española de Fútbol en la FIFA, se plantea la cuestión de cómo hacer que las normas de la FIFA vinculen a los miembros de la federación nacional. Según Tejedor ⁷⁸, *“la integración en la correspondiente federación internacional tendrá lugar de acuerdo con la normativa de la misma e implica, en la generalidad de los supuestos, la asunción en bloque por la federación española de los estatutos y reglamentos de la federación internacional”*. Agirreazkuenaga ⁷⁹ se refiere a una incorporación de las normas de las federaciones internacionales por referencia, si bien pone en cuestión los problemas derivados de la publicidad de esas normas.

⁷⁷ Cazorla Prieto, L.M. (Dir.). Op. cit. Pág.: 229.

⁷⁸ Tejedor Bielsa, J.C., Público y privado en el deporte, Bosch, Barcelona, 2003., pág.: 108.

⁷⁹ Agirreazkenaga Zigorruga, I., *Intervención pública en el deporte*, op. cit., pág.: 118.

Simon⁸⁰ afirma que *“se asiste a una integración indirecta de las normas deportivas internacionales en el orden jurídico interno: el carácter reglamentario de las prescripciones normativas de las federaciones nacionales hace efectivos, en el orden jurídico estatal, los poderes ejercidos por las instancias deportivas internacionales”*.

La propia normativa federativa nacional e internacional se ocupan de esta cuestión, y así, el artículo 14 de los estatutos de la FIFA establece que los miembros se obligan a observar en todo momento los estatutos, los reglamentos, las disposiciones y las decisiones de los órganos de la FIFA y, por su parte, la Real Federación Española de Fútbol dispone en el artículo 1.4 de sus Estatutos⁸¹ que *“la Real Federación Española de Fútbol, sus ligas, clubs, jugadores, árbitros, entrenadores, directivos y en general todas las demás personas físicas o jurídicas que la conforman, se comprometen a: c) Respetar en todo momento los estatutos, reglamentos y decisiones de la FIFA y de la UEFA”*. Como vemos, de esta manera todos los miembros de la Real Federación Española de Fútbol se encuentran vinculados a las normas de la FIFA.

7.- El conflicto entre las normas españolas y las de las federaciones internacionales.

La aplicación de normas públicas y privadas sobre la misma actividad añaden una gran complejidad al llamado ordenamiento deportivo. Como hemos afirmado en otro trabajo⁸², *“La ruptura del modelo se centra en el primer eslabón: la concepción de las Federaciones Deportivas españolas como agentes de la federación internacional y no sometidas al régimen de tutela administrativa de los poderes públicos [...] la concepción que ha quebrado desde una perspectiva de derecho estatal es la de las Federaciones Deportivas españolas como agentes de una organización de derecho privado internacional que disciplina y organiza monopolísticamente una serie de actividades en las que los poderes públicos deben ser considerados como intrusos”*. Esta afirmación no nos puede hacer olvidar que el ordenamiento deportivo nacional tiene la peculiaridad de deber actuar de manera conforme tanto a las normas del ordenamiento jurídico estatal del Estado respectivo, como a los preceptos del ordenamiento deportivo internacional, según diferentes grados de autonomía o de dependencia⁸³.

Sin embargo, las federaciones deportivas han querido siempre vivir al margen de las normas públicas⁸⁴, olvidando que *“Las Federaciones deportivas deberán adecuar su conducta, y en consecuencia su capacidad de obrar, al cumplimiento de los fines para los que fueron creadas, es decir, al desarrollo y promoción de su deporte respectivo. Pero junto a esta limitación de carácter general y común a todas las personas jurídicas encontramos otras de carácter específico, presentes por el hecho de ser Federaciones deportivas. Estas limitaciones tienen dos orígenes distintos como son, por un lado, las normas imperativas de las estructuras federativas de ámbito territorial superior y, por otro, las normas estatales o emanadas de los poderes públicos. Las limitaciones*

⁸⁰ Simon, G., *Puissance sportive*, op. cit., pág.: 234.

⁸¹ Pueden consultarse en <http://www.rfef.es/normativas-sanciones/estatutos>

⁸² Palomar Olmeda, A., *El régimen jurídico del deportista*, Bosch, Barcelona, 2001, pág.: 16.

⁸³ Oliverio, A., *I limiti all'autonomia dell'ordenamento sportivo, lo svincolo dell'atleta*, op. cit., pág.: 48.

⁸⁴ Camps i Povill, A., *Las federaciones deportivas*, op. cit., pág.: 191.

provenientes de ambos órdenes responden normalmente a ámbitos de actuación distintos, que en ocasiones inciden sobre una misma materia, aunque no siempre de manera coordinada”⁸⁵. Como dice Zen-Ruffinen⁸⁶, “en una estructura federativa, la reglamentación de cualquier asociación deportiva debe no solamente respetar las disposiciones legales imperativas, sino armonizarse igualmente con la reglamentación de la federación a la que pertenece”.

Lo cierto es que, como Real⁸⁷ afirma, “el derecho deportivo interno respeta, en cuanto no le resulte rigurosamente incompatible, a la organización espontánea, cuya máxima expresión viene constituida, precisamente, por los organismos deportivos internacionales”, si bien en otro trabajo hemos apuntado⁸⁸ que “existe un problema estructural esencial que es la conexión con el ámbito deportivo internacional del que el modelo español es parte en una dependencia bifronte entre la dependencia estatal nacional y la dependencia internacional deportiva. No debe olvidarse que una y otra resultan a menudo incompatibles, ya que su raíz es diferente al ser una de naturaleza pública (la que vincula a las federaciones con el Estado) y otra de naturaleza privada (la que vincula a las Federaciones con sus matrices internacionales)”.

Real continúa diciéndonos que “si ello produce conflictos en el orden jurídico doméstico habrá que resolverlos teniendo bien presentes los concretos intereses a proteger, pero desconocer la poderosa influencia que el Deporte-organización ejerce en la articulación de sus sociedades, es algo que, ya, no está al alcance de los Estados”. Ahora bien, las relaciones entre los principios constitucionales contenidos en el ordenamiento jurídico estatal y el sistema jurídico deportivo debe respetar la autonomía de este segundo, basado en la libertad de pactos, siempre que no se lesionen los principios supremos del ordenamiento soberano estatal y los derechos inalienables de la persona humana⁸⁹.

Como adelantamos más arriba, el Tribunal Arbitral del Deporte (TAS) ha tenido la oportunidad de conocer sobre cuestiones relativas al conflicto normativo entre la legislación nacional y las normas de las federaciones internacionales. En la opinión solicitada al TAS por los Comités Olímpicos Europeos (Avis consultatif TAS 95/144, de 21 de diciembre de 2005), el TAS opina que “es cierto que algunas dificultades pueden surgir cuando una asociación deportiva debe respetar tanto las prescripciones de los organismos deportivos internacionales como las leyes y reglamentos de su país cuando hay efectivamente contradicción entre ellas. En tal situación, y así lo ha indicado el Tribunal Arbitral del Deporte en el avis consultatif TAS 94/128, el problema no puede ser resuelto nada más que con la comprensión de los poderes públicos nacionales gracias a su voluntad de facilitar a las personas morales y físicas de su país la participación en el movimiento deportivo internacional. Estos poderes públicos deberán

⁸⁵ Ibidem, pág.: 114.

⁸⁶ Zen-Ruffinen, P., Droit du Sport, op. cit., pág.: 73.

⁸⁷ Real Ferrer, G. Op. cit. Pág.: 499.

⁸⁸ Palomar Olmeda, A. ¿Un nuevo régimen disciplinario para el deporte profesional?, en De la Plata Caballero, N. (Dir.). Las leyes del deporte de la democracia: Bases para una Ley del siglo XXI. Dykinson, Madrid, 2002, Pág.: 198.

⁸⁹ Oliverio, A., I limiti all'autonomia dell'ordenamento sportivo, lo svincolo dell'atleta, op. cit., pág.: 61.

entonces abstenerse, separada o conjuntamente, de tomar medidas coercitivas molestas para la aplicación de las reglas del deporte internacional”.

Es cierto que en estos momentos, en caso de conflicto entre una norma pública interna y una norma convencional dimanante de una federación internacional, se intentará inaplicar aquella para aplicar esta, aún a riesgo de incurrir en responsabilidades por la falta de respeto del ordenamiento jurídico interno. Esto sólo se explica desde una perspectiva práctica: nadie quiere dejar de pertenecer al movimiento deportivo internacional. Como hemos afirmado en anteriores trabajos⁹⁰ *“O aceptan las prescripciones internacionales o «salen» de las organizaciones internacionales”*, ya que, como dice Camps⁹¹, las federaciones internacionales emplearán siempre medidas coercitivas, como sanciones deportivas o pecuniarias, para garantizar el cumplimiento de su normativa. Sería conveniente disponer de los mecanismos adecuados que permitieran resolver las posibles colisiones normativas que pudieran presentarse, puesto que en estos momentos carecemos de los mismos, y cuando nos encontramos ante esa colisión entre normas no quedaría otra opción que inaplicar la que dimana de las federaciones internacionales, puesto que en ese caso nos encontramos ante una norma de derecho privado que es de libre disposición para las partes, debiendo prevalecer las normas de derecho público, con la consiguiente tensión que se crea en el seno de las federaciones españolas, que en su doble condición de agente colaborador de la Administración pública y miembro de la respectiva federación internacional, se verán obligadas a optar por uno de los dos ámbitos, que como hemos visto deberá ser el del derecho público, en detrimento del otro, es decir, el de la normativa de su respectiva federación internacional. Si bien esto último es lo teóricamente correcto, lo cierto es que, en la práctica, prevalecerá la aplicación de la norma de la federación internacional aunque resulte contraria al ordenamiento jurídico español.

Según Zen-Ruffinen⁹², hay que distinguir dos casos para resolver los conflictos normativos entre las reglas de la federación internacional y la nacional: las que se producen antes de la adhesión y las que se producen después de la adhesión. Antes de la adhesión, la federación internacional puede controlar el contenido de los estatutos y reglamentos de la federación nacional y rechazar su candidatura u obligar a su reforma antes de la aprobación de la adhesión, para que sean conformes a los internacionales.

La cuestión sobre las discordancias que se produzcan después de la adhesión es más discutida en la doctrina suiza. Zen-Ruffinen señala una corriente doctrinal que estima que si determinadas modificaciones de los estatutos o reglamentos de la federación nacional, u otras decisiones, crean contradicciones con los de la federación internacional, estas pueden presentar una acción judicial para exigir que se cumpla el compromiso de aquella de respetar en todo momento lo dispuesto por la federación internacional, existiendo así una supremacía de los estatutos, reglamentos y decisiones de la federación internacional, lógico en un sistema federativo. En esta misma línea hay un Autor que defiende que cuando existen contradicciones, la

⁹⁰ Palomar Olmeda, A., *El sistema deportivo español*, op. cit., pág.: 17.

⁹¹ Camps i Povill, A., *Las federaciones deportivas*, op. cit., pág.: 115.

⁹² Zen-Ruffinen, P., *Droit du Sport*, op. cit., pág.: 131.

prevalencia de las normas de la federación internacional suponen una especie de derogación de las normas que entran en conflicto, que pierden así todas su eficacia.

En sentido contrario, hay Autores que estiman que la reglamentación de la federación internacional no dispone de fuerza derogatoria frente a las normas de la federación nacional, que conservan toda su eficacia, si bien, a juicio de Zen-Ruffinen, esta opinión no tiene en cuenta las obligaciones de los miembros de la estructura federativa, previstas en los estatutos de la federación internacional.

Baddeley⁹³ considera que en razón de la importancia de los estatutos, la relación social no puede otorgar ningún derecho a modificar los estatutos de la federación nacional a favor de la federación internacional, aunque este derecho podría disponerse así en una disposición expresa prevista en los estatutos de la nacional, si bien esto no justificaría un derecho de veto ni la modificación automática de las estatutos por expreso deseo de la federación internacional, porque esto supondría otorgar un derecho social privilegiado a un tercero que no es miembro de la federación nacional. El derecho de los miembros de la federación nacional a determinar libremente la organización social se restringiría de manera excesiva por el derecho acordado a favor de la federación internacional de decidir el contenido de sus estatutos. Cualquier decisión de la asamblea de la federación internacional solo concierne indirectamente a las federaciones nacionales, que son jurídicamente independientes, y los órganos de gobierno y decisión de las federaciones nacionales podrían decidir no ejecutar las decisiones de la federación nacional⁹⁴, puesto que los delegados de la federación nacional en la asamblea de la federación internacional disponen de un margen de maniobra muy reducido, tratándose de cuestiones importantes a resolver. Esta Autora considera⁹⁵ que la independencia de la federación nacional, en relación con la influencia de terceros, y el derecho de los miembros a participar activamente en la formación de la voluntad colectiva son postulados fundamentales del derecho de asociación, que conocen importantes restricciones en el deporte organizado.

Esta opinión es compartida por Perrin y Chappuis⁹⁶ cuando afirman que la voluntad colectiva no puede ser modificada por voluntades terceras, por muy bien intencionadas que estas últimas sean.

En la misma línea Jaquier⁹⁷ afirma que no puede aceptarse el principio de la fuerza derogatoria implícita de las reglas de las federaciones superiores sobre las reglas de las federaciones inferiores, según el cual las reglas dictadas por la federación internacional prevalecerían sobre todas las disposiciones contrarias de la entidad inferior que quedaría de esta manera privadas de eficacia. Este Autor⁹⁸ considera por el contrario que existe una obligación de conformidad, asumida por las organizaciones subordinadas mediante su afiliación a la entidad superior, de adecuarse a las normas de la entidad jerárquica superior. En esas condiciones, las federaciones nacionales

⁹³ Baddeley, M., *L'Association sportive*, op. cit., pág. 132.

⁹⁴ *Ibidem*, pág.: 139.

⁹⁵ *Ibidem*, pág.: 140.

⁹⁶ Perrin, J.F. y Chappuis, C., *Droit de l'association*, op. cit., pág.: 46.

⁹⁷ Jaquier, J., *La qualification ...*, op. cit., Pág.: 73.

⁹⁸ *Ibidem*, pág.: 74.

deben conformarse, a la vez, a las disposiciones que resulten de obligado cumplimiento del ordenamiento jurídico de su país, así como a las normas de la federación internacional, puesto que las federaciones nacionales disponen de una “soberanía relativa”⁹⁹ derivada de la obligación adquirida por las federaciones nacionales de conformarse a las normas de la federación internacional, derivada de su afiliación a la misma. Ahora bien, según este Autor¹⁰⁰, esa obligación de conformarse solo alcanza a lo que él considera “*principios fundamentales*” de la disciplina deportiva que regulan, para garantizar el principio de unidad, por lo que las federaciones nacionales disponen de una total autonomía para la organización de su deporte en todo lo que no forme parte de esos “*principios fundamentales*”. Por lo tanto, esta obligación de conformarse a las reglas de la federación internacional alcanzaría únicamente a las “*reglas de juego*”, consideradas por este autor como “*reglas fundamentales de la disciplina*”¹⁰¹, que son las que buscan definir en términos rigurosamente idénticos las condiciones aplicables al conjunto de competiciones de una misma disciplina, para permitir medir y comparar los rendimientos deportivos¹⁰²

Es destacable la opinión de Baddeley, sobre todo cuando lo ponemos en relación con las federaciones españolas, cuyo régimen legal impone su funcionamiento de acuerdo con principios democráticos y representativos (art. 31.1 de la Ley del Deporte), y el control de la Administración Pública de los Estatutos y reglamentos aprobados por las federaciones nacionales (art. 8.a de la LD). Ahora bien, esto no puede significar que la federación internacional deba permanecer impasible ante la federación nacional, ya que en el ejercicio de su libertad podrá reaccionar iniciando las acciones legales que estime pertinentes para exigir el cumplimiento de sus estatutos y la obligación de la federación nacional de respetarlos.

8.- La prohibición de injerencias de terceros en el ámbito federativo.

El respeto de la Carta Olímpica y el reconocimiento por el Comité Olímpico Internacional es uno de los principios fundamentales del Movimiento Olímpico, según se dispone en los Principios Fundamentales del Olimpismo incluidos¹⁰³ en la Carta Olímpica.

Entre esos Principios Fundamentales del Olimpismo se encuentra el que dice que “*Reconociendo que el deporte se practica dentro del marco de la sociedad, las organizaciones deportivas dentro del Movimiento Olímpico tendrán los derechos y obligaciones de autonomía, que incluyen establecer y controlar libremente las reglas del deporte, determinar la estructura y el gobierno de sus organizaciones, disfrutando*

⁹⁹ Simon, G., Puissance Sportive, op. cit, pág.: 51. Según Baddeley, M., L'Association sportive, op. cit., pág. 22, las federaciones inferiores, aunque sean formalmente independientes, no disponen nada más que de un margen de maniobra y un poder decisonal reducido, porque al encontrarse, de hecho, sometidas en una gran medida a los estatutos y reglamentos de las federaciones superiores, queda un margen muy pequeño para la creación normativa en el seno de su propia asociación.

¹⁰⁰ Ibídem, pág.: 52.

¹⁰¹ Ibídem, pág.: 72.

¹⁰² Ibídem, pág.: 73.

¹⁰³ Puede consultarse en

https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/EN-Olympic-Charter.pdf#_ga=2.229023327.2118468219.1515776292-801419761.1503046320

del derecho a elecciones libre de cualquier influencia externa y la responsabilidad de garantizar que los principios de buena gobernanza sean aplicados”.

En línea con este principio, el artículo 14.1 de los Estatutos de la FIFA establecen la obligación de las federaciones miembro de *“administrar sus asuntos de forma independiente y procurar que no se produzca ninguna injerencia por parte de terceros en sus asuntos internos”*. Para ello, el artículo 15 de estos Estatutos establecen que los Estatutos de las federaciones miembro deberán cumplir con los principios de gobernanza y, en particular, deberán incluir como mínimo, determinadas disposiciones entre ellas la *“independencia y prevención de injerencias políticas”* y la *“garantía de la independencia de los órganos judiciales (separación de poderes)”*.

Las cuestiones sobre la independencia de las federaciones miembro y sus órganos se desarrolla en el artículo 19 de los Estatutos de la FIFA, al establecer lo siguiente:

1. Todas las federaciones miembro administraran sus asuntos de forma independiente y sin la injerencia de terceros.

2. Los órganos de las federaciones miembro se designarán únicamente mediante elección o nombramiento interno. Los estatutos de la federación estipularan un procedimiento electoral democrático para la elección o los nombramientos.

3. La FIFA no reconocerá a ningún órgano de una federación miembro que no haya sido elegido o nombrado de acuerdo con las disposiciones del apdo. 2. Esta disposición es también válida para los órganos elegidos o nombrados con carácter interino.

4. La FIFA no reconocerá las decisiones adoptadas por órganos que no hayan sido elegidos o nombrados de acuerdo con el apdo. 2 del presente artículo.

El artículo 14.3 de los Estatutos de la FIFA establece que la violación de la prohibición de injerencias en el seno federativo *“también podría conllevar sanciones, incluso si la injerencia de un tercero no pudiera imputarse a la federación miembro”*. Esto nos permite señalar que existen sanciones directas y sanciones indirectas que son aquellas que se imponen aun cuando la federación territorial sea únicamente sujeto pasivo de la injerencia. Se trataría, por tanto, de una sanción por haberse dejado ser objeto de injerencias.

Esta es una cuestión polémica por los conflictos entre las autoridades nacionales y la FIFA, que ha llevado incluso a plantearse una pregunta dentro del Parlamento Europeo, el 3 de diciembre de 2008¹⁰⁴, en el sentido siguiente:

“En los últimos meses la Federación Internationale de Football Association (FIFA) ha condenado como «injerencia» ciertas actuaciones de los Gobiernos de algunos Estados miembros en relación a sus federaciones deportivas. Es el caso, por ejemplo, de la asociación polaca de fútbol (PZPN) ante el nombramiento por parte del Gobierno

¹⁰⁴ Puede consultarse en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2008-6486+0+DOC+XML+V0//ES>

polaco de un «administrador judicial» en la federación, o de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) en relación a la Orden Ministerial 3567/2007, de 4 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas.

En el caso polaco, la FIFA ha llegado a amenazar con la inhabilitación de la selección nacional polaca para disputar las eliminatorias del Mundial de Sudáfrica, así como de la organización de la Eurocopa 2012 que comparte con Ucrania. Por su parte, en el caso español y con motivo de un acto público en Madrid, el pasado 17 de febrero de 2008, Joseph Blatter, Presidente de la FIFA, amenazó con no permitir a la selección y clubes españoles jugar en competiciones internacionales «si el Gobierno español, a través del Consejo superior de deportes, sigue interfiriendo en los asuntos del fútbol». Estas amenazas vinieron acompañadas de otros comentarios como «sería duro, pero yo tardaría sólo seis horas en convocar, escuchar y decidir la exclusión de España en el Comité de urgencia de la FIFA. España no podría jugar la Eurocopa ni los clubes españoles seguir en la Champions y en la UEFA» y «espero que el Gobierno calcule el riesgo que está corriendo».

Teniendo en cuenta el artículo 6 del Tratado UE y el artículo 149 del Tratado CE, modificados por el Tratado de Lisboa, y teniendo en cuenta que la Comisión ha subrayado en el Informe de Helsinki la necesidad de una asociación entre los órganos de gobierno del fútbol y las autoridades públicas:

¿Considera la Comisión europea que la FIFA es la única y suprema autoridad en lo relativo a la reglamentación del fútbol, incluso si sus disposiciones contradicen la reglamentación de los Estados miembros? ¿Confirma la Comisión que las Federaciones deportivas no están sometidas a la legislación de los Estados miembros y, por tanto, tampoco sometidas al Derecho comunitario?

¿Qué medidas piensa adoptar la Comisión para impedir que organizaciones deportivas se sobrepongan a la legítima autoridad de los Estados miembros?»

El día 28 de enero de 2009¹⁰⁵ la Comisión Europea contestó lo siguiente:

“Tal como señala en su Libro Blanco sobre el deporte¹⁰⁶, adoptado el 11 de julio de 2007, la Comisión reconoce la autonomía de las organizaciones deportivas y las estructuras representativas (como las ligas). Reconoce, asimismo, que la gobernanza es básicamente responsabilidad de los organismos que dirigen el deporte y, en cierta medida, de los Estados miembros y los interlocutores sociales.

Por consiguiente, la Comisión considera que no es competencia suya determinar qué organización tiene la autoridad suprema en materia de reglamentación del fútbol. Las posibles discrepancias entre las disposiciones de las federaciones deportivas y la reglamentación de los Estados miembros deben resolverse con la aplicación de las disposiciones previstas en tales casos en el Derecho nacional de los Estados miembros. La Comisión recuerda en el Libro Blanco sobre el deporte que las federaciones deportivas están sujetas a la legislación de los Estados miembros y las disposiciones del Derecho comunitario, en la medida en que la práctica deportiva constituye una

¹⁰⁵ Puede consultarse en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2008-6486&language=ES>

¹⁰⁶ COM(2007) 391 final de 11.7.2007

actividad económica en el sentido del artículo 2 del Tratado CE, siguiendo una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas¹⁰⁷.

Como no se la ha planteado un Estado miembro, la Comisión considera que no debe adoptar ninguna medida particular sobre esta cuestión.

Tal como se indica en el Libro Blanco sobre el deporte, la Comisión mantendrá su cooperación política con los Estados miembros sobre cuestiones deportivas, así como un diálogo estructurado con el movimiento deportivo”.

9.- Algunos ejemplos conocidos y públicos de injerencia

Más allá de la referencia nominal al concepto de injerencia que acaba de realizarse, vamos a mencionar algunos casos en los que la FIFA consideró que había una injerencia en la independencia de las federaciones nacionales, y adoptó medidas contra esas federaciones, a título meramente ilustrativo de las acciones que se han considerado como injerencia.

El 26 de mayo de 2008 suspendió a la Federación de Fútbol de Irak¹⁰⁸, tras la aprobación de un decreto gubernamental, promulgado el 20 de mayo de 2008, que disolvió el Comité Olímpico Nacional Iraquí y todas las federaciones nacionales de fútbol, entre ellas la federación nacional de fútbol¹⁰⁹.

La Federación de Fútbol de Nigeria ha sido suspendida al menos en dos ocasiones. El 4 de octubre de 2010 fue suspendida¹¹⁰ como consecuencia de una serie de acontecimientos relacionados con la federación, como fueron unas actuaciones judiciales contra miembros elegidos del Comité Ejecutivo de la federación que les impedían ejercer su labor y sus obligaciones, la dimisión del Secretario General de la federación en funciones obedeciendo órdenes de la Comisión Nacional del Deporte, la decisión del ministro del Deporte de que la liga nigeriana empezara sin que hubiera descendido ningún equipo según los resultados de la temporada anterior y el hecho de que el Comité Ejecutivo de la federación no pudiera ejercer su labor como correspondía debido a esa injerencia.

El 9 de julio de 2014 la Federación Nigeriana de Fútbol volvió a ser suspendida¹¹¹ por un proceso judicial iniciado contra la federación y la posterior orden judicial del Alto Tribunal de la República Federal de Nigeria que impedía al presidente, a los miembros del comité ejecutivo y al congreso de la federación administrar el fútbol nigeriano.

Esta orden judicial obligaba también al ministro de Deportes de Nigeria a designar a un representante civil del Estado para que se hiciera cargo de la federación hasta que

¹⁰⁷ TJCE, de 12 de diciembre de 1974, Walrave, C-36/74; TJCE, de 14 de julio de 1976, Donà, C-13/76.

¹⁰⁸ Puede consultarse la noticia en

http://www.marca.com/2009/11/20/futbol/futbol_internacional/1258741358.html

¹⁰⁹ Puede consultarse la noticia en <http://es.fifa.com/live-scores/news/y=2008/m=5/news=suspendida-asociacion-futbol-irak-777887.html>

¹¹⁰ Puede consultarse la noticia en <http://es.fifa.com/about-fifa/news/y=2010/m=10/news=suspension-asociacion-futbol-nigeria-1312579.html>

¹¹¹ Puede verse la noticia en <http://es.fifa.com/governance/news/y=2014/m=7/news=el-comite-de-urgencia-suspende-a-la-federacion-nigeriana-de-futbol-2402268.html>

tuviera lugar la vista ante el tribunal correspondiente, sin que se hubiera fijado en aquel momento fecha de la misma. Las autoridades nigerianas nombraron a una persona, quien decidió convocar una asamblea general extraordinaria, contraviniendo lo estipulado en los estatutos de la NFF. En este punto la FIFA tuvo en cuenta que al convocar esa asamblea general extraordinaria, la federación tenía programado ya un congreso electivo para fechas próximas.

El día 17 de junio de 2011¹¹² la FIFA comunicó la suspensión de la Asociación de Fútbol de Belice, al considerar como una injerencia que el Gobierno de Belice, a través de su Ministerio de Deportes, comunicó a la federación que *"no cuenta con la autorización para representar al país en ninguna competición local, internacional ni en ningún otro foro futbolístico en nombre del Gobierno, del pueblo o de la nación de Belice"*, ya que, según el Ministerio, *"no ha cumplido con los requisitos de registro ante el Consejo, instancia encargada de la administración del fútbol en Belice"*.

Antes de acordar esta suspensión, la FIFA advirtió al Gobierno de Belice de las medidas que podría adoptar si no cesaban las medidas que la FIFA consideraba como injerencias, y el Gobierno de Belice contestó a la FIFA informando que el cuerpo de Policía de Belice *"no prestará servicio alguno a la asociación por lo que respecta a la seguridad del equipo visitante y de los oficiales que participen en el encuentro"* durante un partido internacional previsto para una fecha inminente.

Casos mucho más recientes son la decisión adoptada por la FIFA el pasado día 11 de octubre de 2017¹¹³, de suspender a la Federación Pakistaní de Fútbol con efecto inmediato, como resultado del hecho de que las oficinas y cuentas de la federación siguen bajo el control de un administrador nombrado por los tribunales, lo cual —de conformidad con los Estatutos de la FIFA— constituye una violación de las obligaciones de la federación de gestionar su actividad de manera independiente y sin la injerencia de terceros. La suspensión se levantará una vez que las oficinas y el acceso a las cuentas de la federación hayan sido restituidas a la propia federación.

La FIFA igualmente advirtió a las autoridades peruanas acerca de su intención de suspender a la Federación Peruana de Fútbol si el Gobierno no retiraba un proyecto de ley que, a criterio de la FIFA, suponía una injerencia gubernamental en el funcionamiento de la federación nacional. La FIFA consideraba que esa normativa, de haber sido aprobada, otorgaba excesivas facultades fiscalizadoras y un inadecuado intervencionismo al Instituto Peruano del Deporte, dependiente del Ministerio de Educación. Según la FIFA ese proyecto de ley permitía al Instituto Peruano del Deporte dirigir el desarrollo del deporte en el país, incluido el fútbol, lo que a su criterio reduciría el margen de actuación, planificación y organización de la Federación Peruana de Fútbol. La FIFA igualmente criticaba que el proyecto de ley permitía que se fiscalizaran todos los recursos de la federación, tanto públicos como privados, y criticó que se pusieran requisitos muy estrictos para ser miembro de la junta directiva de las

¹¹² Puede consultarse la noticia en <http://es.fifa.com/worldcup/news/y=2011/m=6/news=suspendida-asociacion-futbol-belice-1454228.html>

¹¹³ Puede consultarse la noticia en <http://es.fifa.com/governance/news/y=2017/m=10/news=la-fifa-suspende-a-la-federacion-pakistani-de-futbol-2913301.html>

federaciones. La FIFA tampoco dio su visto bueno a que la norma estableciera los límites de mandato de los directivos, cuyos plazos defiende que sean determinados dentro de los propios estatutos de las federaciones.

Finalmente, el pasado día 12 de diciembre de 2017¹¹⁴ el Congreso de Perú retiró el proyecto de la Ley General de Deporte que tramitaba desde junio pasado, después de que la FIFA advirtiera que la Federación Peruana de Fútbol (FPF) podía ser sancionada por injerencias estatales

La medida de suspensión suele ir acompañada de medidas que perjudican considerablemente a los miembros de la federación nacional suspendida, y a modo de ejemplo, la decisión de suspender a la Federación Pakistaní de Fútbol conlleva la pérdida de todos los derechos como miembro de la federación internacional. Por un lado, ni las selecciones nacionales ni los clubes de la federación tendrán derecho a participar en ninguna competición internacional hasta que finalice su suspensión y, por otro lado, ni la federación ni ninguno de sus miembros u oficiales podrá ser beneficiario de ningún programa de desarrollo, curso o formación auspiciados por la FIFA o la Confederación Asiática de Fútbol. Asimismo, y de conformidad con el art. 16, apdo. 3 de los Estatutos de la FIFA, el resto de federaciones miembro no podrán mantener contacto de carácter deportivo con la PFF mientras esté vigente la suspensión.

10.- Fundamento ontológico del concepto injerencia y un intento de sistematización

1.- Sistematización conceptual

Tomando como base las consideraciones anteriores podemos intentar ahora una aproximación exegética al concepto y a la figura de la injerencia. Desde esta posición podemos indicar, en primer término, que la justificación ontológica se encontraría en la defensa de la propia entidad asociativa y de la preservación de su identidad y su función.

Por tanto, se aprecia, en primer término, una función defensiva. El concepto de injerencia es un concepto ligado a la defensa de su función y la federación internacional – como confederación- quiere que sus socios puedan disfrutar de la ejecución de sus propias normas y de su funcionamiento independiente. Esta función, hecha desde la confederación o desde la asociación de asociaciones es, claro está, un mecanismo adicional al que le corresponde a la propia entidad ante los órganos jurisdiccionales de su país o ante cualesquiera entidades.

La defensa de la regularidad de su actuación es, esencialmente, una función de la propia entidad territorial a la que se suma, y no es poco en términos deportivos, la tutela de la federación internacional que, ciertamente, utiliza la expulsión de una organización internacional como elemento central de su propia actuación. Por tanto, desde una perspectiva centrada en la naturaleza puramente privada podemos indicar que la adopción de medidas adicionales por una federación internacional no puede

¹¹⁴ Puede consultarse la noticia en https://peru.as.com/peru/2017/12/12/futbol/1513113141_092810.html

considerarse sino una medida de refuerzo de la propia existencia y funcionamiento de un socio. Su fuerza real es de carácter no jurídico y consiste en privar a la federación nacional correspondiente de los derechos de participación en las competiciones internacionales lo que, claro está, se convierte en la pena más importante desde la perspectiva mediática que se puede imponer, prácticamente, desde cualquier otra consideración. Lo relevante – en el plano mediático lo es- es la sanción de exclusión de la participación internacional por haberse dejado influir o por sufrir la injerencia que impide la actuación libre y en el cumplimiento de su normativa específica por parte de la respectiva federación estatal.

De esta forma esta perspectiva defensiva podemos situarnos en un mecanismo de apoyo a las federaciones estatales para que sean independientes en su condición de socios. El apoyo, realmente, es una versión light de un sistema coactivo que se impone sobre el funcionamiento de la entidad correspondiente.

Se produce así la existencia de un elemento adicional de refuerzo en la existencia y funcionamiento de la propia federación que se ve vinculado al mantenimiento en la propia organización internacional. Esto nos permitiría decir que, si no fuera por el efecto de intimidación internacional, el mantenimiento en la competición y en la organización estaría vinculado a la propia sensibilidad de la organización estatal sobre si se siente realmente injerida o no. Precisamente es en este punto donde cobra importancia la referencia que se ha hecho anteriormente en relación con las sanciones indirectas, esto es, la que proceden o las que se imponen aún cuando se trate de sujetos pasivos.

Pero, llegados a este punto, cabe plantearse qué puede ser realmente un injerencia porque es importante plantearse el efecto – sentirse coaccionado- pero es, igualmente importante preguntarse por el motivo o la causa.

En este punto caben, al menos, tres opciones.

a) Cumplimiento o no de las normas internas de organización

Este será, previsiblemente, el supuesto más común identificado, por tanto, con aquel en el que las normas internas o los sistemas de funcionamiento que deriven de las mismas son inquietadas por la actuación de un tercero que, razonablemente, será un órgano del Poder Público.

La solución es sencilla: la organización dispone de los medios de resolución de conflictos que procedan contra los actos del Poder Público y en el ámbito puramente nacional. Adicionalmente puede generar su propia denuncia ante el ámbito asociativo internacional para indicar que la injerencia existe y que lo que procede es la aplicación del sistema coactivo y la amenaza o la exclusión de competiciones internacionales de la federación estatal en cuestión.

Desde nuestra perspectiva la cuestión aquí exigiría diferenciar entre la colisión fundada en el cumplimiento de los propios estatutos o los que responden a criterios diferentes.

Desde nuestra perspectiva y, volveremos posteriormente sobre ello, se trata de un discusión sobre las normas establecidas y, en concreto, las que determinaron la afiliación a la correspondiente federación internacional

b) Inexistencia de normas que aseguren el principio de independencia.

Este terreno es bastante más complejo desde una perspectiva técnica pero, a su vez, mucho más sencillo de identificar porque se trataría de incidencias directas y sin fundamento en el funcionamiento de una organización.

La idea central es que se trata de una actuación de un tercero –previsiblemente un Poder Público- que afecta a la independencia pero, por decirlo en términos sencillos, aquí se trata de actuaciones fuera que materialmente supongan una incidencia en la esfera personal, no aquellas que provengan de la propia organización estatutaria de la respectiva federación española.

Este concepto o acepción de la injerencia sería más sencillo y nos sitúa en la incidencia de los Poderes Públicos (o eventualmente de los ajenos) en la regulación de una determinadas pautas de actuación.

Es cierto, sin embargo, que cuando la injerencia procede de los Poderes Públicos exista la tutela de la correspondiente federación internacional pero cuando procede de agentes privados la organización nacional se vea compelida a defender su independencia en el ámbito de los tribunales de justicia. Esta dicotomía no deja de ser curiosa y, en gran medida, paradigmática pero es evidente que refleja una realidad según la cual la preservación de la independencia que quieren tutelar las federaciones deportivas internacionales es únicamente la que procede de los Poderes Públicos y, de hecho, los ejemplos que hemos podido recopilar lo son siempre frente a los respectivos Poderes Públicos.

Esto nos llevaría a poder concretar que el concepto de injerencia que realmente se aplica es el concepto de injerencia del Poder Público. Las federaciones internacionales no están llamadas a preservar las injerencias en su conjunto sino, exclusivamente, las injerencias que proceden del Poder Público.

c) Intervenciones de terceros que sean o puedan considerarse adicionales a la propia regulación.

Como acabamos de indicar los precedentes que hemos apuntado brevemente no incluyen la referencia a intervenciones de terceros que no estén directamente vinculados con los Poderes Públicos. Para las federaciones internacionales las injerencias que proceden de este ámbito son injerencias asociativas que deben regirse por las normas asociativas puramente nacionales y, por tanto, que deben defenderse en sede jurisdiccional por la federación deportiva estatal correspondiente. Estos conflictos son, por tanto, conflictos asociativos y puramente nacionales que tendrán que dilucidarse en el ámbito correspondiente con la determinación territorial de la asociación nacional.

2.- La conducta del asociado injerido o sujeto pasivo injerido

Adicionalmente cabe plantearse cual es la relevancia de la conducta del sujeto pasivo y, más concretamente, si la actuación en defensa del injerido exige, necesariamente, la denuncia o el llamamiento del socio territorial o, si por el contrario, es posible una especie de acción de oficio.

Desde el esquema que hemos indicado parece claro que la actuación de la organización internacional no precisa de forma ineludible el requerimiento o la solicitud de amparo de la nacional correspondiente ya que, como hemos apuntado, puede producirse la sanción aun el supuesto de que la misma hubiera, eventualmente, consentido la actuación.

Sin embargo la actitud del injerido se proyecta no solo en el momento inicial (denuncia o no) sino que realmente puede hacerlo a lo largo del proceso o de los trámites en los que consiste la injerencia.

Es, precisamente, en este punto donde surgen algunas preguntas ¿es igual o no haber tratado de impedir la injerencia? ¿es racional o lícito acudir a la tutela internacional sin intentar frenar la injerencia en el ámbito nacional?.

En suma lo que nos planteamos es si la acción de reproche de una asociación internacional puede servir, en la práctica, como un sistema de actuación o de solución de conflictos diferente a los que se prevén con carácter general en el ámbito del estado en el que se desarrolla la actividad.

En este punto no resulta intrascendente que en el ámbito internacional no está previsto procedimentalmente (al margen que de se realice en la realidad) un trámite contradictorio entre el sujeto activo de la injerencia y el pasivo por lo que la objetividad del planteamiento no está asegurada ni siquiera en el conocimiento de los términos reales de la injerencia. Es evidente que la contradicción, en términos procedimentales, no está prevista porque, normalmente, el sujeto activo de la injerencia no va a reconocer la jurisdicción de la internacional y porque, adicionalmente, no puede olvidarse que los Poderes Públicos no forman parte del sistema deportivo asociativo.

Lo curioso de la actuación internacional está en el artículo 19 de los Estatutos FIFA al que nos hemos referido y que determina que la injerencia puede apreciarse aun el supuesto de que la federación nacional correspondiente no se sienta injerida. Se trata, por tanto, de una defensa de la independencia que se superpone sobre la actuación y la actividad de la entidad supervisada lo cual es, ciertamente, algo complejo teniendo en cuenta que la referencia al concepto injerencia no proviene de la asociación de asociaciones sino que proviene de cada una de las federaciones nacionales. Se trata de conseguir que las propias reglas nacionales de las que se dotan las federaciones nacionales se respeten en sus propios términos. El parámetro de control es la normativa y el funcionamiento nacional conforme a sus propios esquema. No hay,

salvo en línea de principios como el funcionamiento democrático o libre un parámetro concreto de carácter internacional. El parámetro de referencia para establecer la existencia de la injerencia es la propia normativa organizativa de carácter nacional.

El mecanismo no deja de ser curioso: se trata de una acción de oficio para conseguir que los asociados de una asociación puedan desarrollar su función conforme a sus propias reglas funcionamiento. Las agresiones o las alteraciones a este principio se sancionan en el ámbito de la asociación de agrupación aun cuando la naturaleza del conflicto sea o tenga la condición de estatal.

Esto nos permite indicar, a modo de resumen, que se trata de una acción de oficio que puede ser “excitada” o no por la nacional injerida, que se sustenta en la valoración de un tercero al que, formalmente, no hay obligación de oír y que tiene como consecuencia la exclusión de la territorial del ámbito de actuación territorial de la internacional.

Realmente si detrás de este esquema no estuviera el efecto intimidatorio de la actividad deportiva por su importancia y relevancia social el mecanismo podría causar una cierta perplejidad y un claro desconcierto. Pero si pasamos de la teoría a la práctica y apreciamos que el efecto de la exclusión de la nacional es la imposibilidad de participar en la competiciones de las internacionales podremos comprender, sin dificultad, el efecto real de la intervención de las internacionales en la tutela de la injerencia.

No obstante este resumen es lo cierto que en este apartado lo que se trata de poner de relieve es la necesidad de valorar la conducta de la federación injerida al menos para evitar la sanción de “consentimiento” y situar la represión en el plano de los efectos. La injerencia produce el efecto de la falta de independencia y este efecto tiene consecuencias aunque la territorial haya combatido la medida y no esté de acuerdo con la misma.

3.- ¿Hay un concepto de injerencia al margen de los estatutos y reglas de organización aprobados por la Federación internacional?

Situados en el plano al que nos venimos refiriendo surge otra duda ¿caben utilizar el concepto injerencia al margen de los propios estatutos de la federación nacional?. Como hemos indicado una de las características esenciales es que la Federación internacional llega a conocer y a tener en consideración los estatutos de la organización nacional para admitir y mantener la federación nacional dentro de la internacional.

Esta circunstancia complica, conceptualmente hablando, la delimitación del concepto de injerencia porque remite la cuestión a lo que indiquen las respectivas normas internas de la nacional.

En el caso de España los Estatutos y reglamentos de las federaciones están sometidos a la aprobación de las autoridades administrativas ex artículo 8.1.a) de la Ley del

Deporte. Esta normativa conlleva, en el marco de nuestro Ordenamiento, una opción por un modelo mixto con fuerte presencia e intervención pública en el conjunto de la actividad administrativa. Es una cuestión de modelo y, desde luego y de hecho ocurre, otros países tienen otros modelos con menos interconexiones entre lo público y lo privado.

Desde nuestra perspectiva y, en referencia al modelo español actual, podemos indicar que las organizaciones internacionales cuando admiten y mantienen (después del cambio de estatutos y reglamentos) a las federaciones españolas en el ámbito asociativo internacional conocen y, de alguna forma admiten, que los Poderes Públicos españoles pueden ejercer las competencias que los Estatutos y Reglamentos (en tanto forman parte del mismo bloque de legalidad que la propia Ley del deporte española) señalan expresamente. Si esto es así, podría indicarse que los Estatutos y Reglamentos suponen un punto de encuentro entre la injerencia y la actividad lícita. De esta forma no hay injerencia cuando la actuación de los Poderes Públicos está recogida en los Estatutos y Reglamentos y estos son conocidos y aceptados por las Federaciones Internacionales. Si es una condición de admisión y mantenimiento, es claro que luego las federaciones internacionales no pueden señalar que existe un concepto de injerencia que trasciende de sus propios actos.

Esto nos permite decir que allí donde la actuación pública o de los poderes públicos tiene reconocimiento y plasmación estatutaria no cabría hablar de injerencia de éstos si su actuación está en el marco de lo establecido en las propias reglas de organización. Desde esta consideración podríamos indicar que no puede haber injerencia pública allí donde el tipo de actuación está expresamente prevista en las normas de organización de la respectiva federación nacional. Es cierto que, en gran medida, esta afirmación desplaza a la aprobación o conocimiento de los estatutos el problema de la determinación de la licitud de la actuación de los Poderes Públicos, pero es cierto, también, que la pretensión de aislar un fenómeno asociativo territorial del propio contexto y de las normas que regulan el asociacionismo en el respectivo Estado es una pretensión más que compleja porque finalmente el deporte, la internacionalidad y todos los conceptos que venimos manejando acaban chocando con la territorialidad de la respectiva institución y de la necesidad de someterse a la normas de orden público del Estado en el que se desarrolla la actividad. De hecho, el propio movimiento internacional acaba sometido a las reglas del país en el que se asienta y en el que se inscribe, aunque sea como asociación convencional.

Esto es lo que justifica que la mayor parte de los estatutos y reglamentos nacionales contengan alguna referencia (más o menos intensa en función del grado de intervención pública en la actividad deportiva) a las leyes que regulan el deporte de cada Estado. Esta mención y el detalle operativo de lo que significan en el plano de la actuación estatal no puede ser desconocida por la federación internacional que aprueba la admisión y el mantenimiento de una federación territorial, conociendo las formas y el alcance de la convivencia normativa-organizativa que se plasma en sus estatutos y reglamentos.

A partir de estas referencias podemos indicar que el concepto de injerencia admite una interpretación simple: allí donde la normativa propia de la estatal no asegura mínimos principios democráticos en su funcionamiento. La injerencia trata de preservar que la actuación de la territorial pueda quedar condicionada y que su funcionamiento no responda a mínimos esquemas de democracia interna en la ordenación de la actividad deportiva. Este supuesto es, claro está, un ámbito de actuación que deja mucho margen a la federación estatal correspondiente y únicamente opera en el plano de la defensa de lo establecido en el plano de la autoorganización.

En otro plano, la regularidad de la actuación pública, conforme a los propios Estatutos y Reglamentos es, igualmente, una posibilidad para la que anteriormente hemos denominado acción de oficio en defensa de la independencia y del funcionamiento regular de las federaciones estatales.

El terreno que ya no resulta tan sencillo de delimitar es aquel en el que la actuación de las federaciones internacionales “pasa por encima” de las respectivas normas estatutarias y reglamentarias y formula un concepto abstracto de injerencia fundada en esencia en una consideración subjetiva: la procedencia de los poderes Públicos. Con carácter general podemos indicar que la mera presencia de los Poderes Públicos en ámbitos de organización o gestión no es, no puede ser, en si misma ilegítima porque esto llevaría el efecto de negar efectos al asociacionismo nacional de forma que todas las federaciones estatales deberían acabar no en su territorio sino en el de la internacional.

El efecto de asociaciones reconocidas en el ámbito territorial conlleva el sometimiento a reglas de orden público del respectivo fenómeno asociativo. Estas normas de orden público son generales o específicas (para todas las asociaciones o diferenciando las de carácter deportivo) y conllevan una capacidad de intervención de los poderes públicos que está expresamente reconocido en las normas estatales. En dichos supuestos la posición y el alcance de la acción de oficio debería asumir y admitir (en sintonía con la propia admisión de los estatutos y reglamentos) que la actuación de los Poderes Públicos es legítima si se mueve, precisamente, en los términos que se contienen en la normativa interna.

Desde esta consideración podríamos indicar que resulta difícil admitir la existencia de una injerencia cuando la actuación que materialmente constituye la misma está expresamente prevista en las normas que la federación estatal somete a la internacional como muestra de su funcionamiento democrático y acorde con los mínimos principios que se establecen con carácter general. Dar el paso de la uniformización del estatus jurídico de las nacionales es, ciertamente, un terreno complejo porque, como venimos indicando, la actividad de éstas es, unas veces, de carácter estatal y, otras, de carácter internacional. Contagiar dichos estatutos y promover la uniformidad acabaría condicionando el carácter territorial y estatal de la asociación en cuestión lo que, finalmente, condicionará, a su vez, la propia implantación y capacidad de desarrollo del fenómeno asociativo.

11.- A modo de conclusión: la necesidad de encontrar un marco de relación asentado sobre el acuerdo y no sobre la imposición.

El denominado modelo piramidal del deporte, con implicaciones de instancias territoriales de diferente ámbito diferenciado y normativas públicas y privadas, como consecuencia de realizar la propia función en un territorio, exige que el marco de relaciones entre los diferentes actores que participan se someta a un criterio diferente.

Desde nuestra perspectiva no es admisible la solución que propone el Tribunal Arbitral del Deporte de que los Estados deben ser pacientes con las instituciones internacionales y someterse a sus designios por el bien los ciudadanos. El argumento es insostenible en sí mismo y demuestra su falta de equilibrio institucional cuando la esencia de la propia actividad deportiva está asentada sobre el reconocimiento de un monopolio -dudosamente compatible con el marco del derecho de la competencia- pero que los Estados en sus leyes propias y la Unión Europea en sus actuaciones admiten en función de un equilibrio de convivencia que solo tiene sentido si demuestra o es consecuencia de una situación admisible de entrada.

Si el conjunto de los Poderes Públicos mantiene una posición de facilitación de la estructura deportiva, la respuesta general no puede consistir en ir a aislando a los Estados y en pensar en su magnanimidad, debe consistir en la búsqueda de una forma de equilibrio que permita al movimiento deportivo mantener en los Estados el primero y más importante colaborador, incluso financiero, en sus proyectos y, especialmente, en dotar de territorio a la actividad realizada en aquel ámbito.

Es cierto que la extensión de la reglamentación y el propósito de acabar creando un marco internacional de aplicación nacional puede llegar a suponer un marco complejo y, en términos numéricos, una cuestión o una situación que se puede dar en un gran número de ocasiones y con un esquema de solución que, como hemos indicado, es ciertamente muy difícil de vislumbrar.

Pero al margen de esto, lo que se ha analiza en este trabajo no es directamente la colisión de ordenamientos que tiene su propia problemática, sino la posibilidad del movimiento asociativo internacional de velar por la independencia del movimiento deportivo nacional – incluso contra su voluntad- a través de la figura de la injerencia.

Lo que se mantiene en los apartados anteriores es que el concepto de injerencia está fundado en la premisa del establecimiento de un conjunto de valores y principios que deben regir la vida y el funcionamiento de los asociados. La estructura democrática y autodeterminativa de su funcionamiento es un elemento central de la existencia del sistema. Pero es evidente que no es lo mismo contribuir a que el funcionamiento de las instituciones nacionales responda a algunos elementos claves y nucleares y que, en ese ámbito, resulten preservados e, incluso, amparados por la propia institución internacional y, otra diferente, que en nombre de los elementos más esenciales de la autodeterminación de su funcionamiento se considere que cualquier intervención pública supone una injerencia.

Las Federaciones estatales o nacionales se ubican en un territorio, se someten a una normativa general del movimiento asociativo, son o pueden ser contraladas por las autoridades y mecanismos estatales y desarrollan su actividad en un territorio sin poder marginar en dicha actuación las normas de orden público que se impongan por los Estados en los que se desarrolla la misma.

En este punto conviene indicar que el punto de equilibrio es o debe ser la admisión en el movimiento asociativo internacional. Si una federación estatal somete sus estatutos a la misma y la asociación de asociaciones los admite y los conoce es difícil, a posteriori, indicar que cuando se produce la aplicación de los mismos, si afectan a una competencia pública, existe una injerencia no conocida. Las Federaciones internacionales conocen, valoran y analizan en su inscripción y admisión de las nacionales sin que puedan desconocer a posteriori los actos que procedan de aplicación de las mismas.

El acto de admisión, en los términos que hemos definido, es un acto que implica el conocimiento y la validación del estatus en el que debe desarrollar su función la correspondiente federación estatal. En estos casos, la denominada injerencia debe situarse al margen de lo que establece la norma interna de organización o para asegurar su cumplimiento. Lo que no parece razonable es que la supervisión opere en la admisión, en el mantenimiento y en cualquier otro momento en el que se considere que la actuación, aunque esté prevista, puede preservar la capacidad autodeterminativa de la respectiva federación.

Es cierto que las consideraciones anteriores se mueven en el plano del debate jurídico y la referencia a la injerencia comienza a moverse más en el plano político y de intereses que en el jurídico. La fuerza está en la visibilidad y la importancia social que las competiciones internacionales tienen para nuestra sociedad. Sin duda este plano – el de los intangibles- es un plano más relevante que las modestas consideraciones jurídicas que acaban de intentarse, pero es cierto, también, que si se olvida que las competiciones se desarrollan en territorios que no son propios de las federaciones internacionales y que los países hacen, a menudo, importantes esfuerzos económicos para acoger las competiciones deportivas de élite, a lo mejor estamos en posición de encontrar un debate más equilibrado y menos pasional.

Madrid, enero de 2018.

© **Alberto Palomar Olmeda y José Rodríguez García (autores)**

© **Iusport (Editor). 1997-2018**

www.iusport.com