

**LA PROTECCION DE LOS DERECHOS
INDIVIDUALES EN EL REGIMEN DISCIPLINARIO
DEPORTIVO
(Una aproximación al Real Decreto
1591/1992, de 23 de diciembre, sobre
Disciplina Deportiva) (1)**

Angel Luis Rebolledo Varela
Catedrático de Derecho Civil.
Abogado Presidente del Comité Gallego de
Disciplina Deportiva

SUMARIO: I.- Introducción. II.- Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de disciplina deportiva. III.- Regulación imperativa de la disciplina deportiva por los poderes públicos: garantía esencial en cuanto protección del Legislador. IV.- Los principios básicos del derecho sancionador deportivo. V.- Tipicidad. VI.- Procedimientos y derecho de defensa. VII.- El acceso a los recursos y la ejecutividad de las sanciones.

I.- INTRODUCCION

En una primera aproximación al Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, que sustituyó mediante su íntegra derogación al Real Decreto 642/1984, de 28 de marzo, del Reglamento de Disciplina Deportiva y toda la normativa complementaria anteriormente vigente, dos aspectos, entre otros, llaman la atención, ambos contenidos en su Preámbulo o Exposición de Motivos:

(1) En su redacción originaria, el contenido de este estudio constituyó el tema fundamental de la conferencia dictada en las JORNADAS-DEBATE SOBRE REGIMEN DISCIPLINARIO DEPORTIVO celebradas en Pamplona, los días 20 y 21 de mayo de 1993, y organizadas por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

El primero de ellos se refiere a que nos encontramos ante un desarrollo reglamentario de los criterios fundamentales del régimen disciplinario deportivo instaurado en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (art. 1 del Real Decreto) (2), Ley estatal pensada para las competiciones de ámbito nacional y sin perjuicio de las competencias que en esta materia ostentan las Comunidades Autónomas. Por ello cabe preguntarse en qué afecta al ejercicio de la potestad disciplinaria en materia deportiva dentro de una Comunidad Autónoma las últimas normas dictadas por el Estado y hasta qué punto no se ha alterado el anterior modelo disciplinario deportivo.

Por otra parte, y sobre la premisa o previo posicionamiento de defender la vigencia en el orden jurídico deportivo de los principios básicos del derecho sancionador más allá de argumentar la existencia de un reducto especial (el mundo deportivo) cuyas características propias los hacen de imposible aplicación, llama la atención que el vigente Real Decreto 1591/1992, sobre Disciplina Deportiva, muy por encima de la simple referencia contenida en el Preámbulo del anterior Real Decreto 642/1984 (3), se justifique como una intervención de los poderes públicos dentro de la autonomía de la organización privada deportiva que se realiza para **«el diseño de la posición jurídica de los sujetos sometidos a la disciplina deportiva, garantizando el pleno disfrute de los derechos de defensa constitucional y legalmente reconocidos»** y que, efectivamente, su contenido responda en gran medida a tales planteamientos todo lo cual conduce a que, a mi modo de ver, cuando se analiza el régimen disciplinario deportivo merezca la pena remarcar y resaltar las garantías de los derechos fundamentales de la persona sometida al procedimiento sancionador.

(2) Ley que sustituyó a la anterior 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte de la que el Real Decreto 642/1984 era desarrollo en materia de disciplina deportiva.

(3) En el derogado Reglamento, que a su vez sustituyó al Real Decreto 2690/1980, de 17 de octubre, primero dictado en desarrollo de la anterior Ley 13/1980, se afirmaba que *«se garantiza en mayor grado la seguridad de los afectados a través de una adecuada reducción del ámbito funcional de la disciplina deportiva y, simultáneamente, de la ampliación de las posibilidades de defensa de los afectados»*.

II.- LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE DISCIPLINA DEPORTIVA

Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de disciplina deportiva y, en consecuencia, el alcance que desde tal perspectiva tiene el Real Decreto 1591/1992, de manera breve ha de indicarse que el modelo instaurado por la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte y la norma reglamentaria que desarrolla la normativa disciplinaria deportiva establecida con carácter general en el Título XI de la Ley, es muy diferente del anteriormente existente bajo la vigencia de la Ley de Cultura Física y del Deporte de 1980 y Reglamento de 1984 en que la existencia del Estado Autonómico (ciertamente en el comienzo casi de su desarrollo) no fue decididamente reconocida, sobre todo en el ámbito de la disciplina deportiva.

En efecto, no se hablaba de Federaciones Autonómicas (con plena personalidad jurídica) sino de Organizaciones Federativas Territoriales que ejercían potestad disciplinaria en competiciones no estatales (art. 7.2 del Real Decreto 642/1984), cuyas resoluciones, si estaban integradas en una Federación Española, eran recurribles en vía administrativa opcionalmente bien ante el órgano disciplinario correspondiente de la respectiva Comunidad Autónoma, bien ante la correspondiente Federación Española en cuyo caso el propio acuerdo de la Federación estatal podía ser recurrido ante los Comités Autonómicos en cuyo ámbito se hubiera resuelto en primera instancia (art. 27.2 b), órganos disciplinarios o Comités Autonómicos de Disciplina Deportiva a quienes el art. 9 les imponía regirse, sin perjuicio de sus disposiciones normativas propias, por el Reglamento 642/1984 que tenía en ese momento, al menos en apariencia, la consideración de una norma estatal de eficacia plena (4). Resultaba, pues, la existencia de un sometimiento a las Federaciones Españolas y a la normativa estatal si bien ha de resaltarse que, con el transcurso del tiempo,

(4) Lo que incluso fue reafirmado en la Orden de 27 de julio de 1984 que aclarando el Real Decreto 642/1984 en su art. 27.2 en cuanto a las competencias de las Organizaciones Federativas de ámbito territorial y con ellas los Comités Autonómicos de Disciplina Deportiva, contemplaba en su art. 3 que éstos ejercerán sus funciones de conformidad con sus disposiciones normativas propias pero en el marco del Real Decreto 642/1984.

los distintos reglamentos disciplinarios de las Federaciones Autonómicas fueron excluyendo el recurso a la Federación Nacional.

El régimen actual es completamente distinto. Las dudas iniciales que en el reparto de competencias en materia deportiva se podían haber producido a pesar de la dicción del art. 148.1.19 de la Constitución - que atribuye a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de promoción del deporte - (5) se han resuelto de manera contundente en pro de dos ámbitos totalmente distintos, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley del Deporte de 1990: no se pretende en absoluto invadir las competencias de las Comunidades Autónomas ni realizar operaciones de redistribución de las mismas, tan sólo regular el deporte de ámbito estatal o supranacional (6), lo que se traduce expresamente en el Real Decreto 1591/1992: solo afecta a la organización deportiva de ámbito estatal.

Es pues claro que las Comunidades Autónomas tienen competencias para establecer su propia Ley de Deporte y su propio Reglamento Disciplinario, tanto por una base competencial sólida como por aceptación por parte del legislador estatal de un hecho evidente (7).

-
- (5) Sobre esta cuestión puede verse **CASERO EGIDO**, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de educación física y deporte», *La Ley*, 1983-2, págs. 1284 y ss. y **GRANADO HIJELMO**, «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de derecho deportivo», Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Comités Superiores de Disciplina Deportiva celebrado en Logroño el 19-21 de febrero de 1992 y publicada en *Colección Cuadernos Jurídicos* nº 1, Gobierno de la Rioja, Logroño 1993, págs. 15 y ss.. Para este autor resulta paradójica la necesidad de una justificación sistemática de las competencias autonómicas en materia de deporte pese a la existencia de una norma constitucional expresa de atribución, con carácter exclusivo, a las Comunidades Autónomas de la competencia deportiva.
- (6) No obstante, el legislador estatal no se resiste a la tentación de intentar conseguir la vigencia de la Ley 10/1990 en todo el territorio nacional, al menos en algunos de sus aspectos, acudiendo al recurso de articular normas básicas al amparo del art. 149.1.29 de la Constitución, lo que puede constatarse en las Disposiciones Adicionales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª.
- (7) Ello se constata con toda claridad, por ejemplo, en el art. 6 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas. Los miembros de una Federación Deportiva Autónoma pueden participar en competiciones de ámbito territorial, estatal o internacional siendo necesario para estos dos últimos tipos de competiciones que las Federaciones Autonómicas estén integradas en la correspondiente Federación nacional (art. 32 Ley 10/1990). Según el art. 6 c) del Real Decreto 1835/1991, el régimen disciplinario deportivo, cuando se trate de competiciones de ámbito estatal, será, en todo caso, el previsto

Por ello, la única aplicación directa del Real Decreto 1591/1992 en las Comunidades Autónomas se produce en el supuesto recogido en la Disposición Adicional 2ª y con un alcance muy distinto a las previsiones del derogado art. 27.2 del Real Decreto 642/1984: sólo cuando no exista Federación Autonómica integrada en la Federación Nacional y con referencia a las Delegaciones Territoriales que en ese caso se pueden establecer, cabe recurso ante el órgano de apelación de la correspondiente Federación Española rigiéndose por el Real Decreto 1591/1992 y siempre con recurso posterior ante el Comité Disciplinario de la Comunidad Autónoma correspondiente, ante quien también se puede acudir directamente (8).

en los Estatutos y Reglamentos de la Federación deportiva española, *con independencia del régimen disciplinario deportivo contenido en las disposiciones vigentes en los respectivos ámbitos autonómicos.*

- (8) La distribución de competencias en materia disciplinaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas es la correspondiente a la coexistencia de las Federaciones Nacionales y las Federaciones Autonómicas en una relación de total independencia dentro del nuevo marco que expresamente recoge la Ley 10/1990 y desarrolla el Real Decreto 1835/1991. En efecto, actualmente, la organización territorial federativa se estructura ajustándose necesariamente a la configuración del propio Estado en Comunidades Autónomas (art. 32.5 Ley 10/1990). La legislación estatal prevé expresamente la existencia de las Federaciones Autonómicas, con personalidad jurídica propia independiente de la Federación Nacional, regida por sus propios Estatutos y normas, fundamentalmente las dictadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias exclusivas para la regulación del deporte en su ámbito territorial. Las Federaciones Autonómicas pueden o no integrarse en la Federación Nacional correspondiente siendo imprescindible que los Estatutos de las Federaciones Deportivas Españolas incluyan los sistemas de integración y representatividad de las Federaciones Deportivas de ámbito autonómico (art. 32.2 Ley 10/1990). Si se integran, la Federación Autonómica ostentará la representación de la Nacional en la respectiva Comunidad Autónoma no pudiendo existir en ella delegaciones territoriales de las Federaciones Deportivas Españolas (arts. 32.3 Ley 10/1990 y 6.2 d) Real Decreto 1835/1991). El régimen disciplinario deportivo de la Federación Autonómica integrada en la Federación Española será, para competiciones territoriales, el propio de sus Estatutos y reglamentos, el Reglamento de Disciplina Deportiva dictado por la Comunidad Autónoma, si existe (con aplicación, en otro caso, del Real Decreto 1591/1992 por el principio de subsidiariedad de la norma estatal), y los recursos ante los Comités Disciplinarios Autonómicos (o Comités de Justicia Deportiva), sin entrada alguna de la Federación Nacional ni del Comité Español de Disciplina Deportiva. En las competiciones estatales las Federaciones Autonómicas pierden competencia y el régimen disciplinario será el establecido en los Estatutos de la Federación Española correspondiente, Real Decreto 1591/1992 y recurso ante el Comité Español.

Si la Federación Autonómica no se integra en la Federación Nacional, aquélla sigue su propio régimen en todos sus aspectos, incluido el disciplinario, mientras que la Federación Española ante la no integración (o simplemente la no existencia) puede establecer en la Comunidad Autónoma, según el art. 6.3 del Real Decreto 1835/1991, una Unidad o Delegación

Así pues, en una primera conclusión, en cuanto al Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, cabe decir que nos estamos moviendo dentro del ámbito de una norma estatal, que desarrolla el Título XI de la Ley Del Deporte que, en la Disposición Adicional 1ª de la mencionada Ley 10/1990, no ha sido declarado de eficacia plena ni con carácter de norma básica y ello en una interpretación integradora de la mencionada Disposición Adicional más allá de su confusa redacción.

III.- REGULACION IMPERATIVA DE LA DISCIPLINA DEPORTIVA POR LOS PODERES PUBLICOS: GARANTIA ESENCIAL EN CUANTO PROTECCION DEL LEGISLADOR

Expuesta brevemente lo que en mi opinión es la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de disciplina deportiva, sin perjuicio de las competencias exclusivas dentro de cada Comunidad Autónoma para establecer su propia normativa en cuanto a los clubes deportivos, Federaciones y régimen disciplinario, es necesario admitir, como no puede ser de otra manera, que el Reglamento Estatal se presenta con una gran fuerza expansiva no sólo por la solvencia de sus principios (que serán fuente de inspiración para los reglamentos propios) sino por su aplicación como derecho supletorio al amparo de la norma general contenida en el art. 149.3 del texto constitucional ante la falta de normativa autonómica propia, posible pero todavía ausente, al menos en la Comunidad Autónoma de Galicia en que el legislador gallego sigue remitiéndose a la normativa estatal.

Por ello es evidente que aún para los organismos disciplinarios de carácter autonómico el Real Decreto 1591/1992 constituye una norma de excepcional importancia y sobre todo, a mi modo de ver, por haber sabido recoger en gran medida lo que no es si no uno de los grandes problemas

Territorial, siempre en coordinación con la Administración Deportiva de la misma y respetando en todo caso la organización autonómica del Estado. A estas Delegaciones Territoriales es a las que se refiere la D.A. 2ª del Real Decreto 1591/1992 en que aunque sus miembros no están sometidos a la disciplina deportiva de la Federación Autonómica sí lo están a la de los Comités Autonómicos de Disciplina Deportiva.

del derecho disciplinario deportivo: su adecuación a la vigencia de derechos constitucionales básicos desde la perspectiva de los sujetos sometidos a la disciplina deportiva que necesariamente, y en este ámbito, ha de estar excluida de una iniciativa privada autónoma por afectar, de manera esencial, a aquél aspecto del deporte de necesaria ordenación por los poderes públicos (9) de manera que, en mi opinión, merece la pena resaltar que la primera de las garantías frente a las sanciones disciplinarias en materia deportiva está en la propia consideración de tal materia como administrativa, sometida a principios del derecho sancionador administrativo y con un régimen básico unificado a través del Real Decreto 1591/1992, sobre Disciplina Deportiva y, en general a través de las disposiciones contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, especialmente en su Título IX sobre potestad sancionadora de la Administración.

En efecto, sabido es que las Federaciones, que pueden considerarse marco de referencia de las instituciones deportivas, son personas jurídicas de naturaleza jurídico privada a las que se le atribuyen funciones públicas de carácter administrativo (10), tal y como traduce la Exposición de Motivos o Preámbulo de la Ley del Deporte de 1990 y, concretamente, su art. 30 (11), teniendo en cuenta que dentro de tales funciones públicas de carácter administrativo que se ejercen por delegación, actuando como agentes colaboradores de la Administración (12), se encuentra la potestad disciplinaria deportiva (13), tal y como se declaró en la sentencia de 24

(9) Vid. la Sentencia de 20 de enero de 1989, TS, Sala 3ª, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el Real Decreto 642/1984 por presunta extralimitación de la Administración invadiendo competencias de las entidades privadas federativas.

(10) Puede verse **CASERO EGIDO**, «Aspectos públicos en la naturaleza de las relaciones jurídicas de las federaciones deportivas»; *La Ley* 1984-3, págs. 838 y ss..

(11) Este artículo, después de recoger en su nº 1 que las Federaciones deportivas españolas son Entidades privadas, con personalidad jurídica propia, establece expresamente en su nº 2 que «Las Federaciones deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública».

(12) Sin que ello suponga, como recuerda la sentencia del TC de 24 de mayo de 1985, que las Federaciones deportivas se consideren como Corporaciones de carácter público integradas en la Administración, ni tampoco como asociaciones obligatorias, ya que se regulan aparte de la organización administrativa y no se obliga a los clubes a pertenecer a ellas.

(13) Puede verse la mencionada sentencia del TS, Sala 3ª de 20 de enero de 1989, en que se justifica constitucionalmente la necesaria intervención de la Administración estableciendo una normativa en materia de disciplina deportiva.

de junio de 1988 de la Sala 3ª del TS y se desarrolla en el art. 3.1 f) del Real Decreto 1835/91, de 20 de diciembre (14) que, en consecuencia, se escapa del ámbito del derecho privado, al que en buena medida están sometidas las Federaciones, Ligas y Clubes, para incardinarse en un conjunto de normas de carácter más o menos imperativo y que constituye el régimen disciplinario deportivo, cuyos principios están sentados y enunciados en los arts. 73 y ss.. de la Ley del Deporte y desarrollados - ya con carácter no solo de principios básicos - en el Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva.

Es cierto que de la lectura de los arts. 75 de la Ley 10/1990 y 6.3, 8 e incluso 20 del Real Decreto 1591/1992 se desprende la apariencia de que las Federaciones gozan de una gran autonomía en materia disciplinaria al ser ellas quienes aprueban sus reglamentos disciplinarios conforme a los cuales resolverán sus propios expedientes, estableciendo su propio cuadro de infracciones y sanciones e, incluso, sus propios procedimientos limitándose el Real Decreto a sentar principios generales

(14) Bajo la rúbrica de *funciones*, se establece que «... Las Federaciones deportivas españolas, además de sus actividades propias de gobierno, administración, gestión, organización y reglamentación de las especialidades deportivas que corresponden a cada una de sus modalidades deportivas, ejercen bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, las siguientes funciones públicas de carácter administrativo... f) ejercer la potestad disciplinaria deportiva, en los términos establecidos en la Ley del Deporte, sus específicas disposiciones de desarrollo y sus Estatutos y reglamentos». Es más, aun dentro de sus propias actividades como entidades privadas no son totalmente ajenas al intervencionismo estatal pues como declaró la sentencia de 23 de marzo de 1988 del TS, Sala 3ª, recaída en la impugnación del Real Decreto 643/1984, de 28 de marzo (estructuras federativas y deportivas) que regulaba imperativamente los órganos de gobierno federativos (hoy derogado por el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas españolas), los Estatutos suponen una cierta capacidad de autonomización para las organizaciones de base privada, pero no es menos cierto que su alcance y eficacia general han de estar limitados por el ordenamiento estatal, exista o no remisión explícita a tal principio. Por ello, a mi modo de ver, la Administración interviene no sólo ya en la configuración normativa y estatutaria de los órganos de gobierno federativos sino en su concreción individual a través del control administrativo de los procesos electorales por las Juntas de Garantías Electorales a las que se refiere el art. 38 de la Ley 10/1990 en una solución que no por discutida deja de ser la opción del legislador. Sobre este punto puede verse **TEJEDOR BIELSA**, «¿Quién controla las elecciones federativas», *Revista Española de Derecho Deportivo*, nº 1, enero-junio 1993, págs. 69 y ss. quien se muestra crítico con la administrativización de los procesos electorales en sede federativa.

a los que las Federaciones deberán ajustarse. Sin embargo, es igualmente claro que la redacción del Real Decreto 1591/1992 deja un estrecho margen a las Federaciones imposibilitadas de reducir lo que el Preámbulo llama «*la posición jurídica de los sujetos sometidos a la disciplina deportiva*» y que a grandes rasgos, sin perjuicio de detenernos en algunos aspectos concretos de especial trascendencia, se traduce, y utilizando la misma terminología del legislador, en el siguiente *diseño*:

1.- Para que no exista ninguna duda al respecto, el art. 12 recuerda que en la determinación de la responsabilidad derivada de las infracciones deportivas, los órganos disciplinarios deberán atenerse a los principios informadores del derecho sancionador lo cual, indudablemente es aplicable a la propia elaboración de los reglamentos disciplinarios.

2.- Se reitera en el art. 8, como ya hacía el art. 3 del Real Decreto 642/1984, la total vigencia del principio de tipicidad, al exigirse que los reglamentos disciplinarios federativos contengan taxativamente un sistema tipificado de infracciones y sus correspondientes sanciones prohibiendo, como no podía ser de otra manera a la vista del art. 25.1 de la Constitución, la posibilidad de sancionar por infracciones no tipificadas con anterioridad al momento de la comisión y estableciendo la inexistencia de doble sanción por los mismos hechos y la aplicación retroactiva de los efectos favorables.

3.- Se establece como novedad la garantía de procedimiento (art. 31) prohibiéndose la imposición de sanción si no a través de expediente instruido al efecto (sin excepción alguna como se preveía con anterioridad para las sanciones por faltas leves en el art. 11.2 del Real Decreto 2690/1980, de 17 de octubre, vigente en cuanto cuadro de sanciones) y, a mi juicio, a pesar de una aparente autonomía de las Federaciones para instaurar los procedimientos disciplinarios (art. 8 d) se imponen en el art. 31 los dos que regula el Real Decreto: el procedimiento ordinario y el extraordinario, extendiéndose la garantía de procedimiento a la estricta delimitación de las infracciones que han de tramitarse por uno y por otro (arts. 36 y 37) (15).

(15) La terminología utilizada en el Real Decreto 1591/1992 respecto de la calificación de los procedimientos como «ordinario» y «extraordinario» puede resultar equívoca. El procedimiento ordinario, que de acuerdo con el art. 36 debe ser expresamente regulado por los Estatutos

4.- Cualquiera que sea el procedimiento a través del cual se instruya el expediente sancionador se garantiza en el art. 8 d) el derecho de asistencia por la persona que el sujeto designe (representación y defensa), y por supuesto el trámite de audiencia previo a la resolución del expediente, que el art. 33 concreta (incluso expresamente para el procedimiento ordinario el art. 36) en el derecho a conocer la acusación formulada, a presentar las oportunas alegaciones y proponer las pruebas que se consideren oportunas, ello de aplicación, como queda dicho, tanto al procedimiento ordinario como extraordinario, derechos que no aparecerían expresamente recogidos con anterioridad en el Real Decreto 642/1984.

5.- Se garantiza el derecho de recurso (art. 52), en unos términos mucho más claros y contundentes que en el anterior art. 3 del Real Decreto 642/1984.

IV.- LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR DEPORTIVO

Por lo que respecta a los principios básicos del derecho sancionador recogidos en el Real Decreto 1591/1992 (16), y sin perjuicio del principio de tipicidad, garantía de procedimiento, derecho de defensa y recursos que se analizarán a continuación (17), implícitamente recoge lo que podríamos

y reglamentos federativos, está previsto para las pruebas o competiciones deportivas cuya naturaleza requiera la intervención inmediata de los órganos disciplinarios para garantizar el normal desarrollo de las mismas y a los efectos de imponer las sanciones por infracción de las reglas del juego o competición (art. 36). Por su parte, el procedimiento extraordinario es el correspondiente para imponer sanciones por conductas no derivadas de infracción de reglas de juego o competición, sino infracción a las normas deportivas generales (art. 37), procedimiento que precisamente es el básico y normal y, en todo caso, de aplicación subsidiaria como establece el propio art. 36 al imponer que en su regulación del procedimiento ordinario las Federaciones deberán ajustarse, en lo posible, a lo dispuesto para el procedimiento extraordinario.

- (16) Sin perjuicio del plazo concedido en la Disposición Transitoria 4ª a las Federaciones Deportivas para la adaptación de sus disposiciones estatutarias a lo establecido en el Real Decreto, de acuerdo con la Disposición Transitoria 2ª, hasta tanto se produzca, los principios contenidos en el mismo se aplicarán con carácter preferente, es decir, de aplicación directa e inmediata.
- (17) Vid. **BERMEJO VERA**, «Requisitos constitucionales del marco de infracciones y sanciones», Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Comités Superiores de Disciplina Deportiva celebrado en Logroño el 19-21 de febrero de 1992, publicada en *Colección Cuadernos Técnicos* nº 1, Gobierno de la Rioja, Logroño, 1993, págs. 49 y ss..

denominar el principio de imparcialidad o plena separación entre la fase de instrucción y sancionadora, al menos en el procedimiento ordinario con la designación de instructor (e incluso secretario que ya no es preceptivo) (art. 39) que es el que eleva la propuesta de resolución al órgano que ha de dictarla (art. 46), imparcialidad que aparece reforzada, siguiendo el criterio del anterior Real Decreto 642/1984, por la regulación en el art. 40 de las causas de abstención y recusación del instructor y secretario (18).

No obstante, y respecto de este principio, pueden llamar la atención dos cuestiones: una, la no separación de ambas fases (instrucción y sanción) en el procedimiento ordinario en que, y a pesar de sus especiales características, no está excluido, aunque sea con los plazos condensados y a través de unos cauces abreviados, como claramente establece el art. 33 b) y 36, de una fase de audiencia, formulación de acusación - alguien acusa y realiza una información previa-, alegaciones, prueba y resolución. La segunda cuestión que llama la atención es, que iniciándose el procedimiento, generalmente el extraordinario, entre otras formas (19), por providencia del órgano competente - normalmente el disciplinario que ha de resolver - no se hayan regulado respecto de ello (apertura de expediente y resolución) causas de abstención o recusación, por lo que ha de entenderse igualmente aplicable la regulación general de los arts. 28 y ss. de la Ley 30/1992 que es justamente lo que hace el art. 62 del Real Decreto 1591/1992 con referencia a los miembros del Comité Español de Disciplina Deportiva.

Por supuesto, el principio de imparcialidad impide que cualquier persona que intervenga como denunciante, interesado, instructor, testigo,

-
- (18) Al instructor, que según el art. 39.1 necesariamente deberá ser Licenciado en Derecho, le son de aplicación las mismas causas de abstención y recusación previstas en la legislación del Estado para el procedimiento administrativo común. La recusación deberá plantearse en el plazo de tres días hábiles, desde la notificación de la providencia de nombramiento, ante el mismo órgano que la dictó y contra las resoluciones adoptadas no se dará recurso alguno, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, contra el acto que ponga fin al procedimiento.
- (19) El procedimiento extraordinario, según el art. 38.1, se puede iniciar por providencia del órgano competente de oficio, a solicitud del interesado o a requerimiento del Consejo Superior de Deportes, pudiéndose producir la incoación de oficio bien por iniciativa del propio órgano o en virtud de denuncia motivada.

órgano sancionador, etc., compatibilice tal posición con otra, fundamentalmente su integración en el órgano que ha de resolver el recurso, tal y como establece como principio general el art. 33.5 del Real Decreto.

En cuanto a otros principios generales, algunos aparecen expresamente recogidos en el Real Decreto 1591/1992 como es la necesidad de que todas las providencias y resoluciones han de ser motivadas (art. 51) y debidamente notificadas a los interesados (art. 47) en la forma prevista en la legislación del procedimiento administrativo común (art. 58 y ss. Ley 30/1992), y debiendo contener el texto íntegro de la resolución con la indicación de si es o no definitiva, la expresión de las reclamaciones o recursos que procedan, órgano al que hubieran de presentarse y plazo para interponerlas (art. 50), principios todos ellos que ya venían recogidos en el Real Decreto 642/1984.

Por último, y aparte de la interdicción de la *reformatio in peius* recogida en el art. 56.1, aunque el Real Decreto 1591/1992 nada dice expresamente, ha de recordarse la vigencia en el derecho disciplinario deportivo de principios tan elementales como el principio de igualdad en el trato, lo que supone que el cambio de criterio en las resoluciones han de ser motivado, el principio acusatorio, interpretación restrictiva, presunción general de buena fe y, sobre todo, la presunción de inocencia que sí se recoge en el art. 137 de la Ley 30/1992 por derivación del art. 24.2 de la Constitución lo que supone, como se dirá, que corresponde al órgano sancionador (o si se quiere al instructor) la carga de la prueba de los hechos que constituyan infracción, inexistente mientras no se demuestre lo contrario.

V.- TIPICIDAD

La potestad disciplinaria, en términos generales, se extiende exclusivamente a una serie de conductas que, realizadas por los sujetos que la normativa considera sometidos a la disciplina deportiva (20), han

(20) Vid. arts. 74 de la Ley 10/1990 y arts. 6 y 9 del Real Decreto 1591/1992.

de ser objeto de sanción correctora y tales conductas clasificadas en dos grandes tipos de infracciones aparecen recogidas con carácter general en el art. 4 del Real Decreto que reproduce el art. 73.2 de la Ley: a) son infracciones a las reglas de juego o competición las acciones u omisiones que, durante el transcurso del juego o competición, vulneren, impidan o perturben su normal desarrollo; b) son infracciones a las normas generales deportivas las demás infracciones u omisiones que sean contrarias a lo dispuesto en dichas normas.

Ahora bien, es claro que no basta tal referencia abstracta, sin mayor concreción, para que una conducta que de una u otra manera pueda ser encajada en los dos grandes tipos de infracciones establecidos pueda sin más ser objeto de sanción pues el principio de legalidad y tipicidad que rige en el derecho sancionador tal y como se recoge en los arts. 9.3 y 25.1 del texto constitucional, exige que los supuestos específicos de tales infracciones estén, como tales, recogidos en alguna norma con la suficiente claridad y precisión (21), funcionando pues el art. 4 no como norma tipificadora y de aplicación directa - no pudiéndose basar en él una sanción - sino como límite por razón de la materia de las conductas que, estando incluidas en sus parámetros, pueden ser específicamente tipificadas y a las que alcanza la disciplina deportiva, excluyéndose, obviamente, todas las demás (22).

(21) Vid. **BERMEJO VERA**, «Requisitos constitucionales...cit», pág. 51 para quien, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, del art. 25 de la Constitución se deriva la obligación de extender al Ordenamiento sancionador la doble garantía de orden material y formal, traduciéndose la primera en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes y la segunda en el rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas, que debe ser una ley en materia sancionadora si bien en materia deportiva considera que no rige el principio de reserva de ley en sentido estricto, siendo suficiente la remisión que una norma de tal rango contenga a la norma reglamentaria siempre que tal remisión no suponga una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. En todo caso, añadido yo, es claro que la Ley 10/1990 ha sido especialmente sensible a este principio, no limitándose a una remisión general a la norma reglamentaria para el desarrollo de la disciplina deportiva sino regulándola con el suficiente detalle para que incluso el propio Real Decreto 1591/1992 sea en ocasiones mera repetición de la Ley del Deporte, especialmente en la tipificación de las conductas y las sanciones, señalándose el artículo de la Ley a que se refiere.

(22) Como recuerda la sentencia de 30 de mayo de 1988, Sala 3ª del TS, al declarar que las competencias del Comité Superior de Disciplina Deportiva se circunscriben exclusivamente al ámbito disciplinario por lo que carece absolutamente de competencia para conocer de

El principio de tipicidad en el ámbito de la disciplina deportiva aparece consagrado de manera expresa en los arts. 73.1 y 75 a) y b) de la Ley 10/1990 (esencialmente reiterados en los arts. 2.1 y 8 del Real Decreto 1591/1992) desde el momento en que se explicita que la disciplina deportiva se extiende a las infracciones de reglas del juego o competición y normas generales deportivas *tipificadas* en esta Ley, en sus disposiciones de desarrollo (Reglamento de Disciplina Deportiva), y en las estatutarias o reglamentarias de Clubes Deportivos, Ligas profesionales y Federaciones Deportivas, imponiendo expresamente el art. 8 a) del Real Decreto que los Estatutos y reglamentos de clubes, Ligas y Federaciones han de establecer un sistema tipificado de infracciones de conformidad con las reglas de la correspondiente modalidad deportiva, graduándolas en función de su gravedad, debiendo recoger asimismo la prohibición de sancionar por infracciones no tipificadas con anterioridad al momento de su comisión (art. 8 a) 5).

Por otra parte, y como es obvio, la tipicidad se extiende no solamente a la conducta a considerar como infracción sino también a las sanciones correspondientes (art. 75 c) de la Ley 10/1990 y 8 c) del Real Decreto) de manera que no es posible dejar al órgano sancionador una discrecionalidad en la elección de la sanción que, en último término, excluya tal tipicidad, tal y como se deriva del art. 27.3 del Real Decreto 1591/1992 que obliga en los Estatutos y Reglamentos de los entes de la organización deportiva a precisar las sanciones que correspondan a cada una de las infracciones que tipifiquen así como, en su caso, la graduación de aquéllas.

Tales principios han de ser escrupulosamente respetados en los Reglamentos Federativos, Ligas o Clubes pero ello no es suficiente para delimitar el principio de tipicidad pues tales entes no gozan de libertad absoluta para establecer en su propio seno, el cuadro de conductas a considerar como infracción y la correspondiente sanción pues, en todo caso, y a pesar de la aparente libertad que se parece inferirse del art. 75 de la Ley y 20 del Real Decreto (23), tanto una como otro imponen, con carácter de derecho imperativo, unas limitaciones.

cualquier otra cuestión que no constituya materia disciplinaria, cual acontece cuando se discute respecto de la conformidad o disconformidad a Derecho del descenso a segunda división de un árbitro de fútbol.

(23) Según los cuales, además de la expresamente establecidas en la Ley y Real Decreto, los Estatutos y Reglamentos de los distintos entes de la organización deportiva podrán tipificar,

Por una parte, existen unas conductas que necesariamente deberán ser incluidas como muy graves (art. 76 de la Ley y 14 del Real Decreto), otras graves (art. 76.4 Ley y 18 Real Decreto) y leves (art. 76.5 de la Ley y art. 19 del Real Decreto) (24) e incluso infracciones específicas de los miembros Directivos de las Federaciones y Ligas profesionales (art. 76.2 Ley y 15 Real Decreto) y Clubes deportivos de carácter profesional (art. 76.3 Ley y 16 Real Decreto).

Respecto de estas infracciones el establecimiento de la sanción correspondiente viene muy predeterminado, no tanto por la Ley 10/1990 (que no es muy precisa en su art. 79 aunque establece el cuadro general de las mismas) sino por el Real Decreto 1591/1992 (véase su anexo en el cuadro 1 de infracciones y sanciones), en que realmente el margen de discrecionalidad para los Estatutos o Reglamentos lo deja en cuanto a las sanciones de las infracciones comunes muy graves (art. 21), graves (art. 25) o leves (art. 26), tipificando con gran minuciosidad las sanciones correspondientes a las infracciones muy graves de los directivos (art. 22), a las infracciones muy graves en el ámbito profesional (art. 23) y sanciones a infracciones de las Federaciones (art. 24) (25).

Con tales observaciones de carácter imperativo, los Estatutos y Reglamentos, como establece el art. 75 de la Ley 10/1990 y con más precisión el art. 20 del Real Decreto, podrán tipificar aquellas conductas

de acuerdo con los principios y criterios generales establecidos en la Ley del Deporte y en el Real Decreto, aquellas conductas que deban constituir infracciones leves, graves o muy graves, en función de la especificidad de los distintos deportes u organizaciones.

- (24) Las faltas leves son las únicas en que la tipicidad es abierta según el art. 76.5 de la Ley, al calificarlas solamente como conductas claramente contrarias a las normas deportivas, si bien el Real Decreto 1591/1992 algo lo matiza en el art. 19.2 tipificando expresamente algunas conductas.
- (25) Desde el punto de vista del derecho sancionador llama la atención la posibilidad de tipificar infracciones que sólo pueden cometer las propias Federaciones Deportivas, como sucede en el art. 17 del Real Decreto en que se considera infracción muy grave la no expedición injustificada de una licencia, extremo que no se considera de orden privado sino precisamente una actividad administrativa como ya habían apreciado los Tribunales - sentencia de 9 de mayo de 1991 del TSJ de Baleares - y posteriormente se incluyó en el art. 7.1 del Real Decreto 1835/1991. La sanción a la Federación, según el art. 24 del Real Decreto 1591/1992, es de orden pecuniario sin perjuicio de la responsabilidad en la que hayan podido incurrir las personas físicas directamente responsables de la infracción por abuso de autoridad, calificada de infracción muy grave por el art. 14 a).

que deban constituir infracciones leves, graves o muy graves, en función de la especificidad de los distintos deportes y organizaciones (tipificando a su vez las correspondientes sanciones: art. 27.3), eso sí cumpliendo todavía las prescripciones del art. 75 b) de la Ley 10/1990 y 8 b) del Real Decreto: una proporcionalidad en las sanciones y, aunque la norma no lo diga expresamente, igual proporcionalidad en el establecimiento de las infracciones y su diferenciación entre leves, graves y muy graves, conforme a unos principios y criterios ajustados al principio de menor intervención de las normas sancionadoras y graduación en función de la gravedad y, además el principio sentado por la sentencia de 8 de junio de 1988 del TC de que el cumplimiento del mandato del art. 25.1 de la Constitución exige una descripción de las conductas, acciones y omisiones constitutivas de infracción que cumpla las exigencias del principio de seguridad jurídica, lo que impide considerar dentro del mencionado precepto constitucional los tipos formulados de forma tan abierta que su aplicación o inaplicación dependa de la decisión prácticamente libre y arbitraria, en el sentido estricto de la palabra, de los órganos disciplinarios.

En cuanto a la tipicidad de las conductas que constituyen infracción y sus sanciones ha de resaltarse un extremo que parece de interés. Por una parte las infracciones referidas a los directivos, deporte profesional y Federaciones aparecen perfectamente recogidas en los arts. 15, 16 y 17 con su sanción precisa a cada infracción en los arts. 22, 23 y 24 y, en consecuencia, el Real Decreto 1591/1992 puede considerarse de aplicación directa.

Distinto efecto se puede decir en cuanto a las llamadas infracciones comunes pues aunque se realiza una tipificación mínima en los arts. 14, 18 y 19 del Real Decreto no sucede lo mismo con las infracciones, que son contempladas de forma abierta en los arts. 21, 25 y 26 requiriéndose pues una concreción en los Reglamentos propios (igual que con las infracciones y sanciones propias del art. 20) y sin la cual el nuevo cuadro de infracciones y sanciones no puede ser de aplicación por atentar al principio de tipicidad, concreción que ha de realizarse a través de una adaptación de las normas Federativas prevista en la Disposición Transitoria 4ª del Real Decreto lo que a su vez plantea un problema de conocimiento de las modificaciones por los sujetos afectados.

En efecto, la tipicidad de la infracción y de la sanción no sólo suponen que hayan sido establecidas con anterioridad al momento de la comisión de la infracción sin que, como tal, haya sido dada a conocer y deba ser conocida por el sujeto afectado. Por supuesto que la ignorancia de las normas no excusa de su cumplimiento (art. 6.1 C.C.) pero ha de tenerse en cuenta que si bien las normas estatales o autonómicas son objeto de publicación formal a través de los Diarios Oficiales no sucede lo mismo con las normas Federativas, en que los Estatutos, Reglamentos y sus modificaciones, acuerdos de Asambleas, circulares etc., no tiene establecido un régimen formal de publicidad, siendo de lamentar que el Real Decreto 1591/1992, cuidadoso en el establecimiento de un Registro de las sanciones impuestas (26), no haya previsto algo similar en cuanto a las propias infracciones y correspondientes sanciones, que necesariamente habrán de llegar a conocimiento de los interesados.

Por último, una referencia a la doble sanción, tema íntimamente unido al principio de legalidad y tipicidad.

En relación con el principio básico de la tipicidad, tanto de las conductas que constituyan infracción a las reglas de juego o competición o normas generales deportivas así como de las sanciones que corresponden, el principio general de todo derecho sancionador *non bis in idem* (nadie puede ser sancionado dos veces por los mismos hechos) aparece recogido con carácter general en el art. 75 b) de la Ley del Deporte y art. 8 b) 3 del Real Decreto, con referencia a la necesidad de que los reglamentos disciplinarios recojan expresamente como uno de sus principios la inexistencia de doble sanción por los mismos hechos.

No obstante, y de acuerdo con el art. 5.1 y 34 del Real Decreto 1591/1992, tal principio tiene sus excepciones respecto de las

(26) De acuerdo con el art. 32, los Estatutos y Reglamentos de los entes de la organización deportiva deberán prever un adecuado sistema de registro de sanciones impuestas, a los efectos, entre otros, de la posible apreciación de causas modificativas de la responsabilidad y del cómputo de los plazos de prescripción de infracciones y sanciones. Las circunstancias agravantes y atenuantes de la responsabilidad disciplinaria deportiva aparecen contempladas en los arts. 10, 11 y 12 mientras que los plazos de prescripción y la forma de computarse se regulan en el art. 29.

responsabilidades civil o penal que se puedan derivar de la conducta que se considera infracción deportiva (27) pues, con independencia de las reclamaciones tendientes a exigir tales responsabilidades ante los órganos jurisdiccionales competentes, el Organismo Disciplinario puede continuar con el expediente e imponer las sanciones, si procediere (28); duplicidad de eventuales sanciones penal y administrativa para los mismos hechos - la responsabilidad civil no es una sanción - en que cabe plantearse su legalidad pues el principio de *non bis in idem* está pensado fundamentalmente para evitar la duplicidad de las sanciones penal y administrativa, como se ve claramente en el art. 133 de la Ley 30/1992, por lo que cabe concluir que sólo será posible la doble responsabilidad en tanto se aprecie distinto fundamento lo que no puede entenderse como criterio general.

Asimismo la responsabilidad disciplinaria de índole deportiva es, según el art. 5.2 del Real Decreto, compatible con la responsabilidad estrictamente administrativa prevista en la Ley del Deporte (Título IX, art. 60 y ss) sobre prevención de la violencia en espectáculos deportivos de manera que, excepcionalmente, los mismos hechos pueden ser objeto de doble sanción administrativa lo que, en principio, todavía puede ser más de dudosa legalidad pues como recuerda la sentencia del TC de 30 de enero de 1981, el principio de *non bis in idem* con mayor motivo debe apreciarse con respecto al ejercicio múltiple de la potestad administrativa sancionadora y que en el presente caso sólo es admisible dado los cuidadosos términos en que aparece redactado el art. 5.2 del Real Decreto 1591/1992: atendiendo al distinto fundamento de la responsabilidad

(27) Vid. **FERNANDEZ COSTALES**, «La responsabilidad civil en los estadios de fútbol y recintos deportivos»; *La Ley*, 1985-3 págs. 948 y ss.; **MIR PUIG**, «Lesiones deportivas y derecho penal». *Revista del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya*, nº 36, mayo-junio, 1987, págs. 33 y ss. y **ALBIN ESER**, «Lesiones deportivas y Derecho penal»; *La Ley*, 1990-2, págs. 1.130 y ss. en el que se realiza un estudio de derecho comparado entre el ordenamiento jurídico alemán y el español.

(28) Respecto de la concurrencia de responsabilidades deportivas y penales, el sistema recogido en los arts. 83 de la Ley y 34 del Real Decreto es el de imponer a los órganos disciplinarios deportivos competentes, bien de oficio o a instancia del instructor del expediente, la obligación de comunicar al Ministerio Fiscal aquellas infracciones que pudieran revestir caracteres de delito o falta en cuyo caso los órganos disciplinarios, previa valoración de las circunstancias concurrentes, podrán acordar motivadamente la suspensión del expediente hasta que recaiga resolución judicial (con adopción de las medidas cautelares pertinentes) o la continuación del mismo hasta su resolución e imposición de sanciones, si procediera.

puramente administrativa y la deportiva (cumpliendo así el requisito exigido por el art. 133 de la Ley 30/1992 respecto de la potestad general sancionadora de la Administración) y, sobre todo, que no puedan recaer sanciones de idéntica naturaleza (29).

Por último el art. 8 b) 3 exceptúa del carácter de doble sanción la imposición de una sanción accesoria a la principal en los términos previstos en el art. 27.2, que hace compatible la sanción pecuniaria o multa con cualquier otra sanción y, lo que es más importante, cualquier sanción con otra de distinta naturaleza siempre que estén previstas para la categoría de la infracción de que se trate y, en su conjunto, resulten congruentes con la gravedad de la misma lo que supone, en mi opinión, una delicada matización en el concepto de sanción principal y accesoria y una aproximación a la vulneración del principio *non bis in idem*.

En todo caso, la posibilidad de compatibilizar sanciones previstas para el mismo tipo de infracción no permite sin más su imposición pues, el principio de tipicidad, exige que el reglamento disciplinario concreto haya hecho uso de la facultad que permite el art. 27.2 y haya tipificado dos o más sanciones conjuntamente.

VI.- PROCEDIMIENTOS Y DERECHO DE DEFENSA

La regulación de los procedimientos desde el punto de vista del ejercicio del derecho de defensa es quizá uno de los aspectos que más ha preocupado al legislador en el momento de elaborar las líneas básicas del Real Decreto 1591/1992 como se refleja en la referencia expresa que a esta cuestión se realiza en el Preámbulo o Exposición de Motivos.

El derecho de defensa pasa necesariamente por la conclusión de que no cabe imposición alguna de sanción sin que se haya seguido el

(29) Según el art. 35 del Real Decreto, en el supuesto de que un mismo hecho pudiera dar lugar a la responsabilidad administrativa derivada de actos violentos en espectáculos deportivos y a responsabilidad de índole deportiva, los órganos disciplinarios deportivos están obligados a comunicar a la autoridad correspondiente los antecedentes de que dispusieran con independencia de la tramitación del procedimiento disciplinario deportivo.

procedimiento correspondiente (art. 31) quedando pues excluidas las sanciones de plano, incluso aunque se adopten por los órganos de máxima representación del club o Federación, y aquéllas en que el afectado *no sea oído previamente en el expediente*, imponiendo este requisito con carácter general el art. 8 d) y más concretamente el art. 33 b) y 36 para el procedimiento ordinario, lo que es ciertamente importante y, en general, toda la regulación del procedimiento extraordinario (arts. 37 y ss.) que se regula con unos trámites en que, necesariamente, el interesado tiene varias ocasiones de intervenir.

Ahora bien, el contenido del derecho de defensa no acaba con el simple trámite de audiencia del interesado sino que comprende bastante más.

En primer lugar, y aunque los derechos básicos son los mismos, no cabe duda que, dada la regulación de los distintos procedimientos, sus trámites y contenido, el ejercicio del derecho de defensa es más efectivo en el procedimiento llamado extraordinario que en el ordinario y, por ello, éste, según el art. 36, ha de quedar reducido a la imposición de sanciones por infracción de las reglas de juego o competición debiéndose tramitar por el procedimiento extraordinario las sanciones correspondientes a las infracciones a las normas deportivas generales (art. 37), con importancia decisiva de la llamada «inadecuación de procedimiento» es este caso de vital trascendencia por afectar a las garantías fundamentales y con un problema importante: las infracciones comunes, sean muy graves, graves o leves, pueden serlo tanto de normas deportivas generales como de las reglas de juego o competición por lo que cabe plantearse si pueden ser establecidas sanciones de tal importancia en el procedimiento ordinario, siendo de lamentar que el Real Decreto 1591/1992 no haya mantenido expresamente el anterior criterio de que las sanciones graves y muy graves no podían ser impuestas por el procedimiento de urgencia, tal y como contemplaba el art. 11 del Real Decreto 2690/80, de 17 de octubre.

Por otra parte, el art. 8 d) le reconoce al afectado contra quien se dirige el expediente el derecho de asistencia por la persona que designe, lo que comprende no solamente la asistencia Letrada, sino también la representación por terceros, en especial, los miembros directivos del Club,

lo que es de aplicación tanto dentro del procedimiento ordinario como extraordinario y lo que plantea el problema específico de la existencia o no de la representación y cómo se acredita (importante para las notificaciones, derecho de defensa y recursos) al no haberse recogido en el Real Decreto 1591/1992 las disposiciones que en cuanto a forma de los recursos y reclamaciones se contemplaban en el art. 29 del anterior Real Decreto 642/1984 (30).

Asimismo, y dentro del procedimiento extraordinario el derecho de defensa está garantizado desde el momento en que la iniciación del expediente se realiza con el nombramiento de instructor, y secretario en su caso (art. 39) debidamente notificada la providencia al interesado, que pueden ser objeto de recusación (art. 40), con un período probatorio en el que interviene el interesado (art. 43), formulación de pliego de cargos y propuesta de resolución (art. 45) frente a la que, en definitiva, el sujeto afectado formulará sus propias alegaciones (art. 45).

Ahora bien, en el procedimiento ordinario, a pesar de sus características especiales por la necesidad de una intervención inmediata de los órganos disciplinarios para garantizar el normal desarrollo de las pruebas o competiciones, sucede algo parecido desde el momento en que el art. 36, aún sin desconocer sus especialidades en cuanto a la rapidez y una cierta merma de las garantías, establece que, en lo posible, se ajustará a lo dispuesto para el procedimiento extraordinario y siempre con unos límites contemplados taxativamente en el art. 33 b).

Por supuesto siempre trámite de audiencia antes de dictar la resolución sancionadora, pero antes de ese trámite, o más exactamente, antes de que caduque (en los plazos que reglamentariamente se establezcan) el presunto infractor tendrá derecho a conocer la acusación contra él formulada, a efectuar las oportunas alegaciones y proposición (y práctica)

(30) Entre otros extremos, el art. 29 contemplaba que los escritos en que se formalizaran reclamaciones o recursos deberían contener: a) el nombre y apellidos de la persona física o denominación social de los entes deportivos interesados, incluyendo en este último caso el nombre de su representante legal; b) en su caso, el nombre y apellidos del representante del interesado, pudiendo acreditar su representación, además de por los medios legales procedentes, a través de comparecencia ante la secretaria de los órganos competentes.

de pruebas, extremos éstos, significativos de la vigencia del principio de contradicción, que suponen una novedad respecto de las anteriores previsiones contenidas en los art. 13 y 14 del Real Decreto 642/1984 que para el procedimiento de urgencia (correspondiente al ahora llamado ordinario) solo preveía el trámite de audiencia y el derecho a recurso.

Es claro que estas garantías mínimas no se compatibilizan bien ni con la práctica anterior ni con una rapidez total siempre imposible pero, a mi modo de ver, las garantías básicas de los derechos fundamentales han de estar por encima de otras consideraciones.

Por último, y en relación con la fase probatoria, aunque el Real Decreto 1591/1992 en principio sigue esencialmente las prescripciones contenidas en el art. 21 del anterior Real Decreto 642/1984, unas breves consideraciones.

Tanto en el procedimiento ordinario como extraordinario rige el principio acusatorio y la presunción de inocencia, lo que supone que es el órgano disciplinario (o en su caso el instructor) quien ha de realizar la prueba de las infracciones que se imputan al interesado por lo que, sin una mínima actividad probatoria no es posible imposición de sanción.

En cuanto a los elementos probatorios, el art. 33.2 del Real Decreto, siguiendo las prescripciones del art. 82.2 de la Ley del Deporte, hace de las actas de los jueces y árbitros del encuentro, prueba o competición un medio de prueba documental *necesario*, pero no único ni excluyente.

Por una parte, se permite que en los reglamentos disciplinarios concretos (haciéndose eco de las aspiraciones de algunas Federaciones) se prevea que las actas arbitrales se presuman ciertas en cuanto a su contenido (art. 33.3) siempre y cuando, añadido yo, cumplan todos los requisitos formales para su validez, entre otros que las ampliaciones a las mismas (admitidas por el propio art. 33.2) sean debidamente notificadas a los efectos de alegaciones y derecho de defensa.

Por otra parte no cabe admitir el valor del acta como prueba *iuris et de iure* sino que, en todo caso, es una mera presunción de certeza de

lo en ella contenido, contra lo que cabe prueba en contrario y, en mi opinión, no solo limitada al error material manifiesto (art. 33.3 del Real Decreto que reproduce el art. 82.3 de la Ley) sino a cualquier extremo en ella contenido - falta de correspondencia con la realidad - pues cualquier otra interpretación excluyente atentaría contra el derecho constitucional de defensa.

Por supuesto, tanto el propio órgano disciplinario o instructor pueden atenerse a otro tipo de pruebas distintas del acta (31) pero, sobre todo lo afectados por el expediente pueden aportar o proponer - tanto en el procedimiento ordinario como extraordinario - cualquier medio de prueba a practicar en relación con las cuestiones debatidas en el expediente (32), pruebas cuya declaración de pertinencia o no corresponderá al órgano disciplinario pero que, en mi opinión, no es una decisión arbitraria sino sometida al criterio de interpretación general que se sostiene actualmente en el derecho sancionador: debe admitirse siempre salvo total extemporaneidad; siendo a mi juicio muy dudosa la legalidad del mantenimiento de la desestimación tácita de la admisión que permite el art. 43.2 - e imponer un recurso independiente inmediato imposibilitando la reproducción de la petición denegada (33) - pues entiendo que ha de existir un pronunciamiento expreso y motivado dado que, como recoge el art. 137.4 de la Ley 30/

(31) Según el párrafo 2º del art. 33.2 del Real Decreto, con independencia del acta arbitral, ampliaciones o aclaraciones, los hechos relevantes para el procedimiento y su resolución podrán acreditarse por cualquier medio de prueba, estableciendo incluso el art. 42 que el instructor ordenará la práctica de cuantas diligencias sean adecuadas para la determinación y comprobación de los hechos así como para la fijación de las infracciones susceptibles de sanción.

(32) El ejercicio del derecho de defensa a través de la articulación del elemento probatorio se configura como esencial en el Real Decreto 1591/1992. Y así, el art. 33.2 contempla como los interesados pueden proponer que se practiquen cualesquiera pruebas o aportar directamente cuantas sean de interés para la correcta resolución del expediente, lo cual se puede verificar durante el transcurso de la fase probatoria que necesariamente ha de abrir el instructor o incluso antes de la apertura de dicho período como expresamente contempla el art. 43.

(33) El criterio seguido por el Real Decreto 1591/1992, que en este punto reitera el mismo planteamiento anteriormente vigente en el art. 21.5 del Real Decreto 642/1984, es el de que contra la denegación expresa o tácita de la prueba propuesta por los interesados, éstos podrán plantear reclamación, en el plazo de tres días hábiles, ante el órgano competente para resolver el expediente, quien deberá pronunciarse en el término de otros tres días. En ningún caso, la interposición de la reclamación paralizará la tramitación del expediente.

1992, sólo pueden declararse improcedentes (declaración expresa pues) aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable, y ello no olvidando la existencia de recursos y el eventual distinto criterio de apreciación que pueda tener el organismo superior. Por ello, el silencio ante la proposición de prueba debe considerarse un vicio formal del procedimiento que daría lugar a su retroacción (34).

VII.- EL ACCESO A LOS RECURSOS Y LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES

En el régimen disciplinario deportivo, al igual que sucede en otras instancias jurisdiccionales o administrativas, el derecho de acceso a la vía de los recursos - regido por el principio de la interdicción de la *reformatio in peius* recogido expresamente en el art. 56.1 del Real Decreto - se configura como algo esencial y ello desde dos perspectivas: la primera por la necesidad de que el régimen disciplinario contemple - dentro de la vía administrativa - la posibilidad de revisión íntegra de las resoluciones sancionadoras (tanto de los elementos fácticos y probatorios como de la aplicación de las normas pues no se trata de recursos de casación sino de recursos revisorios) y, en segundo lugar, por la influencia que la existencia del recurso y, en consecuencia de una resolución sancionadora no firme al no haber dado término a la vía administrativa, va a tener en la inmediata ejecutividad de la sanción.

En efecto, por una parte, el art. 8 e) del Real Decreto 1591/1992, recogiendo la disposición del art. 75. e) de la Ley 10/1990, impone que los Reglamentos Disciplinarios de los Clubes Deportivos, Ligas Profesionales, Federaciones y Agrupaciones de Clubes, han de establecer necesariamente el sistema de recursos contra las sanciones impuestas, lo que es incluso de expresa aplicación a las sanciones que sean consecuencia de las

(34) Según el art. 56.2 del Real Decreto 1591/1992 si el órgano competente para resolver estimase la existencia de vicio formal, podrá ordenar la retroacción del procedimiento hasta el momento en que se produjo la irregularidad, con indicación expresa de la fórmula para resolverla.

infracciones de las reglas de juego o competición y que se tramitan por el procedimiento ordinario en que por Ley (art. 82.c) de la Ley del Deporte) tiene que estar garantizado el acceso al recurso.

El esquema que se marca en el Real Decreto 1591/1992, en los arts. 6, 33 y 52 en principio es claro.

Así, en el art. 6 se contempla que frente a las decisiones disciplinarias adoptadas por los Jueces y Arbitros durante el desarrollo de los encuentros o pruebas, ha de haber un sistema de reclamaciones, si bien en realidad ello supone simplemente el cumplimiento formal de la exigencia de la existencia del recurso pues, tal y como aclara el art. 33 a) ello sólo tiene virtualidad real cuando la imposición de las sanciones se realiza una vez concluida la confrontación y la reclamación instantánea en el desarrollo del encuentro sólo es posible, como dice el propio art. 33, en aquellas competiciones que por sus características, permiten una interrupción momentánea del encuentro (como es el caso del béisbol).

Por otra parte, las sanciones impuestas por los Clubes deportivos a sus socios o asociados, deportistas, técnicos y directivos o administradores serán en todo caso recurribles (art. 6 2 b) del Real Decreto) ante los correspondientes órganos disciplinarios de la Federación, Liga profesional o Agrupación de Clubes, cuyas resoluciones (bien en grado de apelación o en ejercicio directo de su propia potestad disciplinaria) son siempre recurribles ante el Comité Español de Disciplina Deportiva (o en su caso Comités Autonómicos), cuyas resoluciones agotan la vía administrativa (art. 84.5 Ley del Deporte y 67 del Real Decreto), momento en el que, en su caso, la sanción impuesta alcanza firmeza como acto administrativo y siempre será ejecutiva sin perjuicio de la suspensión que se pueda decretar en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Es claro que con tal sistema de recursos - y sin olvidarnos que normalmente en sede Federativa existen al menos dos instancias, Comité de Competición y Apelación - unido a la relativa amplitud de los plazos previstos en el procedimiento extraordinario (arts. 37 y ss. del Real Decreto 1591/1992 que son susceptibles incluso de ampliación según el art. 53), la firmeza en vía administrativa de la resolución sancionadora sólo se

producirá tras un transcurso de tiempo más o menos amplio y que visto desde la perspectiva estrictamente deportiva plantea de manera inexorable dos cuestiones con indudable trascendencia en el tal proclamado ejercicio del derecho de defensa y garantías procedimentales en el derecho sancionador: la adopción de medidas provisionales o cautelares y la ejecutividad provisional de las sanciones recurribles.

Sobre la primera cuestión llama la atención que la Ley 10/1990 no se refiera a tales medidas provisionales más que en el supuesto contemplado en el art. 83, es decir, infracciones que puedan ser constitutivas de delito o falta, de lo que hay obligación de dar parte al Ministerio Fiscal y se puede acordar la suspensión del procedimiento disciplinario en cuyo caso podrían adoptarse las medidas cautelares que se estimara conveniente.

Estas previsiones se recogen en el art. 34 del Real Decreto que, a mayores, introduce en su art. 41 una norma de aplicación general en el procedimiento extraordinario de posibilidad de adopción de medidas provisionales inmediatamente ejecutivas antes de dictar resolución.

A mi modo de ver, y dado el alcance que a mi juicio tiene el art. 81 de la Ley del Deporte sobre la ejecutividad provisional de las sanciones; dadas las características de sanción anticipada que tiene toda medida cautelar, podría ser discutible la legalidad del art. 41 del Real Decreto 1591/1992 si bien ha de decirse que su propia redacción acredita una concepción de las medidas provisionales perfectamente acorde con los principios básicos del derecho sancionador pues no las permite más que en unas condiciones perfectamente delimitadas: moción razonada del instructor, no bastando simple propuesta; acuerdo de adopción siempre motivado; medidas cautelares siempre ajustadas al principio de proporcionalidad y que nunca puedan causar perjuicios irreparables, extremos éstos dos últimos que, sin duda alguna, deberán ser un límite importante a un uso excesivo de ésta, como se dice, sanción anticipada unido todo ello a la consideración de que corresponde a los órganos disciplinarios desplegar toda la diligencia debida a fin de que, en los plazos establecidos, se dicten las resoluciones que deben alcanzar firmeza administrativa (35).

(35) El Real Decreto 1591/1992, en sus arts. 54 y 57 recoge la obligación de los órganos disciplinarios de resolver expresamente las reclamaciones o recursos planteados, estableciendo,

Por supuesto, todo lo dicho se entiende sin perjuicio de que, en todo caso, y aunque el art. 41 del Real Decreto 1591/1992 no lo diga expresamente, la providencia de adopción de medidas cautelares deberá ser notificada a todos los interesados, siendo recurrible, pero de ejecutividad inmediata por su propia naturaleza, incluso más allá de la propia resolución que se dicte en primera instancia por el órgano disciplinario, como se deduce del art. 45.2 que impone al instructor en su pliego de cargos pronunciarse sobre el mantenimiento o levantamiento de las medidas adoptadas, posibilidad de que las medidas cautelares se prolonguen dictada la resolución que, precisamente nos lleva al problema mayor de la ejecutividad provisional de las sanciones no firmes.

En efecto, en términos generales, la ejecutividad de las sanciones antes de que alcance firmeza la resolución o acuerdo que las contiene, está aparentemente recogida con carácter general en el art. 81 de la Ley 10/1990 cuando declara que *«las sanciones impuestas a través del correspondiente expediente disciplinario serán inmediatamente ejecutivas, sin que las reclamaciones o recursos interpuestos contra las mismas paralicen o suspendan la ejecución»* declaración que, no obstante, es mucho más limitada de lo que parece pues el propio art. 81 exceptúa de esta disposición todas las sanciones que se adopten con arreglo al procedimiento extraordinario (art. 82.1 d) y se establece un régimen específico para la sanción de clausura de recinto deportivo (art. 79.1 d).

Esta norma es la que se desarrolla en el art. 30 del Real Decreto 1591/1992 extremo en que, en mi opinión, y a pesar del avance que supone respecto del tratamiento del tema en el derogado Real Decreto 642/1984 y Orden complementaria de 18 de julio de 1985, es donde el Ejecutivo no ha sabido captar el espíritu del art. 81 de la Ley del Deporte, ni los principios básicos del régimen disciplinario de la Administración contenido en el título IX de la Ley de 30/1992 (anterior al Real Decreto 1591/1992) ni la repercusión de los principios básicos constitucionales - no existe sanción sin resolución firme -, dejándose llevar por lo que podríamos denominar unos intereses exclusivamente deportivos indebidamente

no obstante, el criterio general de que la falta de resolución en plazo constituye desestimación presunta.

superpuestos a otros derechos fundamentales y de especial importancia desde el punto de vista de las garantías frente a las sanciones disciplinarias deportivas.

En efecto y siendo imprescindible detenerse en este tema, precisamente el que el crea mayor conflictividad y posturas encontradas, ha de recordarse cuál era el sistema vigente bajo el anterior Reglamento Disciplinario 642/1984: las resoluciones - con las características propias del acto administrativo sin ninguna especialidad en este aspecto - eran inmediatamente ejecutivas sin que tal ejecutividad se viera suspendida por la interposición de recurso (federativo o administrativo) contra ella, norma que fue matizada por la Orden de 18 de julio de 1985 que recogió unos supuestos de sanciones (36) en que, si bien la mera interposición del recurso (administrativo) ante el Comité Superior de Disciplina Deportiva (no recurso federativo) no suspendía la efectividad de la sanción, la simple petición formulada en plazo conllevaba automáticamente dicha suspensión sin que el Comité Superior pudiera denegarla. En los demás supuestos, y según la Disposición Final 1ª de la citada orden cabía otorgar o no la suspensión en los términos previstos, con carácter general, en la entonces vigente L.P.A..

La Ley del Deporte 10/1990, como se indicó anteriormente, en su art. 81, parece seguir iguales principios: la norma general de su inciso primero parece indicar que todas las sanciones, cualesquiera que sean, correspondientes a cualquier infracción y adoptadas por cualquier procedimiento, serán inmediatamente ejecutivas sin que la interposición de un recurso suspenda la ejecución, pero basta continuar leyendo el art. 81 para afirmar que ello sólo es predicable de las sanciones impuestas por el procedimiento ordinario al estar excluidas de ejecución inmediata las adoptadas por el procedimiento extraordinario, y aún en aquél una sanción, la de clausura de recinto deportivo, no siempre será inmediatamente ejecutiva (37).

(36) En realidad reducidas a la alteración de una competición deportiva por suspensión, anulación o repetición total o parcial de la competición o clausura de una instalación deportiva donde hubiese de celebrarse una competición oficial, lo cual no se traduce exactamente de la misma manera en la Ley 10/1990 y Real Decreto 1591/1992.

(37) En su literalidad el art. 81 dice que «las sanciones impuestas a través del correspondiente expediente disciplinario serán inmediatamente ejecutivas, sin que las reclamaciones o

Por otra parte, si pensamos que el llamado procedimiento extraordinario es justamente el básico o común en las sanciones disciplinarias deportivas, el regulado con detenimiento en los arts. 37 y ss del Real Decreto 1591/1992 y al que ha de adaptarse en lo posible el procedimiento ordinario (art. 36) no es difícil concluir que, precisamente, la norma general es la no ejecutividad de una resolución no firme en materia disciplinaria y todavía en vía administrativa, lo que es conforme con todo el derecho sancionador, y no sólo con el penal, sino con el puramente administrativo como se ve con claridad en el art. 138.3 de la Ley 30/1992 en que, frente a la ejecutividad general del acto administrativo sin que la interposición del recurso suponga la suspensión (arts. 56, 57 y 111 de la misma Ley) se exceptúan las resoluciones disciplinarias, que serán ejecutivas cuando pongan fin a la vía administrativa y sin perjuicio, como con toda claridad dice el art. 138.3, de que en la resolución se adopten, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sean ejecutivas.

Ahora bien, el art. 30 del Real Decreto 1591/1992 admite, en mi opinión, la ejecutividad provisional de la sanción cuando por Ley no es posible.

En efecto, en cuanto a las sanciones adoptadas en el procedimiento ordinario, de conformidad con el art. 81 de la Ley del Deporte son inmediatamente ejecutivas sin que la mera interposición del recurso suspensa la ejecución lo que no impide - como establece el art. 30.1 del Real Decreto que despeja alguna duda que en tal sentido se había planteado - que el interesado pueda pedir la suspensión y ser acordada motivadamente por el órgano que ha de conocer el recurso, en los mismos términos previstos en el art. 111 de la Ley 30/1992.

recursos interpuestos contra las mismas, paralicen o suspendan su ejecución. Se exceptúa de esta disposición lo previsto en el apartado d) del punto 1 del artículo 79 y las sanciones que se adopten con arreglo al procedimiento establecido en el punto d) del apartado 1 del artículo 82», éste último el procedimiento extraordinario mientras que el art. 79 1 d), establece como posibles sanciones por la comisión de infracciones deportivas «las de clausura de recinto deportivo, pudiéndose prever, en este caso, a petición de parte, la suspensión provisional de la ejecución de la sanción hasta que se produzca la resolución definitiva del expediente disciplinario».

Por lo que respecta a la específica sanción de clausura del recinto deportivo adoptada en procedimiento ordinario, el art. 30.3 del Real Decreto, respetando el criterio de la Ley del Deporte va más allá en la tendencia hacia la no ejecutividad de la resolución no firme pues en todo caso la suspensión es posible, permitiendo que sean los reglamentos específicos los que establezcan la suspensión facultativa a petición fundada de parte, o la suspensión automática sin tal solicitud y por la mera interposición del correspondiente recurso, estableciendo que, de no existir previsión expresa se entenderá que la suspensión es automática.

Respecto de las sanciones adoptadas en el procedimiento extraordinario, el art. 30.2 prevé una regulación similar a la de clausura del recinto deportivo: que los reglamentos puedan establecer la suspensión potestativa a petición razonada de parte, o la suspensión automática por la interposición del recurso, estableciendo que de no existir previsión expresa se entenderá que la suspensión, a diferencia del caso anterior, tiene carácter potestativo.

En mi opinión este apartado 2 del art. 30 es nulo de pleno derecho por contravención del art. 81 de la Ley del Deporte pues no parece que se pueda regular la suspensión de la ejecutividad de una sanción que, por Ley, ya no es ejecutiva y, por otra parte, es evidente que si la suspensión es potestativa, previa petición razonada del interesado, con tal carácter a falta de previsión expresa en otro sentido, la mayoría de las sanciones - al menos mientras no salgan de la sede federativa - serán siempre ejecutivas lo que a mi juicio contraviene directamente en art. 81 de la Ley 10/1990 (38).

En todo caso, ya para concluir, ha de decirse que ninguna resolución sancionadora tiene ni siquiera ejecutividad provisional sino desde el

(38) Incluso para **BERMEJO VERA**, que defiende la inmediata ejecutividad de las sanciones en materia deportiva, las excepciones contempladas en el art. 81 significan que, siendo ejecutivas desde su adopción, no obstante, en estos supuestos, la suspensión de la ejecución se produce por la simple petición del sancionado (a mi modo de ver, y como se sostiene, sin necesidad de dicha petición) hasta que se produzca la resolución definitiva del expediente disciplinario (en vía administrativa, no sentencia judicial) sin que pueda ser potestativa acordarla. Vid. «Requisitos constitucionales...cit», pág. 53-54.

momento es que es debidamente notificada y llega a conocimiento del interesado exigiéndose notificación personal realizada de acuerdo con las normas previstas en la legislación del procedimiento administrativo común (art. 47) sin que, como regla general sea válida la notificación pública salvo en los supuestos expresamente previstos y sólo referido a que una sanción o acumulación de sanciones durante el desarrollo del encuentro conlleve automáticamente otra sanción accesoria o complementaria (indudablemente es una concesión a la acumulación de tarjetas), supuesto permitido por el art. 49 del Real Decreto en mi opinión de una más que dudosa legalidad (39) pero que, en todo caso, y aún siendo una sanción pretendidamente automática, no excluye en el procedimiento ordinario el trámite de audiencia, alegaciones y prueba (40).

Por último, por razones obvias, así como una resolución sancionadora no tiene efectividad hasta que sea notificada al interesado, la resolución revocatoria de una sanción impuesta por una instancia inferior, ha de considerarse inmediatamente ejecutiva y eficaz desde su adopción, antes de la notificación por así imponerlo los principios básicos del derecho sancionador.

(39) Como señala la sentencia de 30 de octubre de 1989, Sala 1ª del TS ante un acuerdo tomado por la Junta Directiva de expulsión de un socio de un Club Deportivo, debe exigirse de modo inexcusable que el afectado lo conozca pues en otro caso se produciría una evidente indefensión.

(40) No obstante, la regulación de la notificación pública de las resoluciones sancionadoras no deja de ser peculiar. Por una parte, el art. 48 la contempla con efectos simplemente de general conocimiento, respetando el derecho al honor y a la intimidad de las personas conforme a la legalidad vigente, pero requiriendo notificación personal a los interesados para que surtan efectos frente a ellos, salvo el supuesto mencionado del art. 49 que, en todo caso, debe arbitrarse por medios que permitan el conocimiento por los mismos a los efectos de su ejecutividad y posibilidad de recursos, cuyos plazos no empiezan a contarse si no desde la notificación personal aunque ya puedan interponerse, si se estima conveniente, desde la notificación pública.