

Expte: 64e/18

Valencia, a 24 de octubre de 2018

Presidente

D. Alejandro Valiño Arcos

Vicepresidenta

Dña. Mercedes Sánchez-Escobero Fernández

Vocales

D. Mateo Castellá Bonet

D. Enrique Carbonell Navarro

Dña. Alejandra Pitarch Nebot

Secretaria

D^a. Lucía Casado Maestre

Constituido el Tribunal del Deporte de la Comunidad Valenciana en sesión debidamente convocada al efecto, con asistencia de los miembros que al margen se relacionan, adoptó, en relación con la petición de apertura de expediente disciplinario instada por el Director General de Deporte de la Generalitat Valenciana tras la denuncia de D. Nicolás Ramón Ibáñez Pastor, la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que en fecha 18 de octubre de 2018 ha tenido entrada en este Tribunal del Deporte escrito del día anterior del Director General de Deporte de la Generalitat Valenciana, dando traslado de la denuncia presentada ese mismo día a través del e-mail eleccionesfederacions@gva.es por D. Nicolás Ramón Ibáñez Pastor, Secretario de la Junta Electoral (JE) de la Federación de Colombicultura de la Comunidad Valenciana (FCCV) a fin de que, con fundamento en el art. 35.4 de la Orden 20/2018, de 16 de mayo, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se regulan los procesos electorales de las federaciones deportivas de la Comunidad Valenciana, en el art. 2.2 del Decreto 145/1997, de 1 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el Comité Valenciano de Disciplina Deportiva y en el art. 40.1 del Decreto 2/2018, de 12 de enero, del Consell, por el que se regulan las entidades deportivas de la Comunitat Valenciana, se depuren, si así procediera, las responsabilidades disciplinarias en las que eventualmente puedan haber incurrido las personas a las que se refería la denuncia presentada.

El escrito del Director General de Deporte de la Generalitat Valenciana se acompaña de la referida denuncia así como del escrito dirigido por el Secretario de la JE a la Comisión Gestora de la FCCV en fecha 1 de octubre de 2018, en el que se alude a un intercambio de comunicaciones entre ambos órganos de fechas 20 y 26 de septiembre de 2018, cuyo exacto contenido se desconoce.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

ÚNICO.- Competencia del Tribunal del Deporte de la Comunidad Valenciana para la apertura, instrucción y resolución de un expediente disciplinario a instancia de la Dirección General de Deporte de la Generalitat Valenciana.

Este Tribunal del Deporte ha dejado sentado en diversas Resoluciones (Expedientes 03/17, 04/17, 19/17, 48/17, 13/18, 13bis/18), también de ámbito electoral (Expedientes acumulados 31e/18, 32e/18, 33e/18, 35e/18 y 36e/18 así como en los Expedientes 55e/18 y 58e/18) que tanto el art. 166.1 como el art. 167.1 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de la Generalitat Valenciana, del Deporte y la Actividad Física de la Comunidad Valenciana, lo sitúan en la cúspide de la pirámide de órganos llamados a resolver cuestiones de índole disciplinaria, competitiva y electoral en el marco territorial de la Comunitat Valenciana.

El primero de ellos dispone que *“contra las resoluciones dictadas por los órganos disciplinarios federativos en los ámbitos disciplinario y competitivo podrá interponerse recurso de alzada ante el Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana en el plazo de quince días hábiles”*, siendo la naturaleza de todo recurso de alzada esencialmente revisora de una instancia previa, que es la que encarnan los comités federativos.

El segundo establece que *“el Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana es el órgano supremo en materia jurisdiccional deportiva en los ámbitos disciplinario, competitivo y electoral, que decide en última instancia administrativa las cuestiones de su competencia”*, lo que deja traslucir que su intervención es esencialmente revisora de lo que previamente pueda haberse ventilado en el ámbito federativo. Tal es, por lo demás, el sentido ordinario del adjetivo ‘supremo’.

Esta interpretación es además respetuosa con los criterios que para ello ofrece el art. 3.1 del Código Civil: *“las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas”*. Pues bien, del sentido propio de las palabras empleadas por el legislador autonómico de 2011 en el art. 119.2 en relación con las contenidas en los arts. 166.1 y 167.1 resulta patente que la intervención de este Tribunal del Deporte sólo puede acometerse en vía de recurso *“contra las resoluciones dictadas por los órganos disciplinarios federativos en los ámbitos disciplinario y competitivo”*, sean éstas expresas o presuntas.

No distintas consideraciones se extraen si examinamos los antecedentes normativos autonómicos en materia de disciplina deportiva, que han de considerarse también como un elemento interpretativo indispensable para averiguar el sentido último de las normas jurídicas cuando su redacción pudiera desatar oscuridad y confusión, en este caso por lo que concierne a la competencia de este Tribunal del Deporte para conocer en primera instancia de los hechos a los que se refiere la denuncia de la que se le ha dado traslado.

De tales antecedentes normativos resulta que el Tribunal del Deporte es heredero del antiguo Comité Valenciano de Disciplina Deportiva, creado por Decreto 125/1986, de 20 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana con el carácter de *“organismo superior de disciplina deportiva de la Comunidad Valenciana”*, a quien competía *“conocer y resolver los recursos que puedan interponerse contra las resoluciones dictadas en materia disciplinaria por las Federaciones Deportivas de la Comunidad Valenciana en el ámbito de sus competencias”* (art. 4.1 del mencionado Decreto 125/1986).

Más tarde, ya con rango de ley, vino concebido como *“órgano supremo en materia de disciplina deportiva”* (art. 83.1 de la Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del Deporte de la Comunidad Valenciana). En idénticos términos se expresa la Exposición de Motivos del Decreto 145/1997, de 1 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se regulaba el Comité Valenciano de Disciplina Deportiva, correspondiéndole *“conocer y resolver, en vía de recurso, las pretensiones impugnatorias que se deduzcan en relación con los actos dictados en materia de disciplina deportiva por los órganos competentes de las federaciones, titulares de la potestad disciplinaria”* (art. 2.1 del referido Decreto 145/1997).

Cierto es que todos estos precedentes normativos se refieren a un Comité Valenciano de Disciplina Deportiva que, como bien indicaba su nombre, se orientaba principalmente (que no exclusivamente) al ejercicio de la potestad jurisdiccional deportiva en tal ámbito. Pero qué duda cabe que, haciendo un mayor acopio de competencias, el órgano al que ha dado paso en la normativa vigente es este Tribunal del Deporte, convertido así, no sólo en continuador en el ámbito disciplinario de las funciones, competencias y modo de operar del antiguo Comité Valenciano de Disciplina Deportiva, sino también titular de las que novedosamente le atribuye la Ley autonómica de 2011, entre ellas las propias del ámbito competitivo (arts. 116, 117.2, 119, 121, 160, 166.1 y 167.1), lo que justifica a todas luces la amplitud de la nueva denominación, que mejor refleja la multiplicidad de ámbitos en los que se concreta su ámbito de actuación (disciplinario, competitivo y electoral). En consecuencia, si el antiguo Comité Valenciano de Disciplina Deportiva conocía principalmente de los recursos impugnatorios contra las resoluciones federativas de ámbito disciplinario, el Tribunal del Deporte conserva ese mismo ámbito de cognición enalzada, extendiéndose además, también en alzada, a las cuestiones de ámbito competitivo y electoral.

No obstante lo señalado anteriormente, puede reconocerse a este Tribunal del Deporte una restringida esfera de cognición en el ámbito disciplinario no supeditada a la intervención preliminar de los comités federativos competentes en la materia. Así, el todavía vigente Decreto 145/1997 establece en su art. 2.2 que compete al Comité Valenciano de Disciplina Deportiva (léase hoy día Tribunal del Deporte de la Comunidad Valenciana) *“tramitar y resolver los expedientes disciplinarios originados por las denuncias que por su cualificada gravedad y trascendencia formule la Dirección General del Deporte o cuya incoación acuerde de oficio el Comité”* (art. 2.2 del Decreto 145/1997).

Si bien esta previsión normativa podría tenerse por una supervivencia residual del régimen normativo anterior al que el referido Decreto más directa y estrechamente se vinculaba en cuanto expresión de la potestad de desarrollo reglamentario (en esencia, la Ley 4/1993 y el Decreto 60/1998, de 5 de mayo, de Federaciones deportivas de la Comunidad Valenciana, ambas normas actualmente derogadas), lo cierto es que el art. 40.1.e) del Decreto 2/2018 atribuye al *“órgano competente en materia de deporte”* (entiéndase la Dirección General de Deporte de la Generalitat Valenciana) la facultad de *“instar al Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana la incoación del procedimiento disciplinario que proceda”* cuando sea menester, esto es, *“en los casos de notoria inactividad o dejación de funciones por parte de una federación o de sus órganos, que supongan incumplimiento grave de sus deberes legales o estatutarios, y con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las funciones públicas encomendadas a las federaciones deportivas”*, todo ello *“para garantizar el funcionamiento legal y regular de la federación”*.

Este régimen se completa en lo que concierne a la potestad jurisdiccional deportiva en el ámbito electoral con lo dispuesto en el art. 35.4 de la Orden 20/2018, que impone a la JE de las federaciones poner *“en conocimiento del órgano competente en materia de deporte el incumplimiento por los responsables federativos de sus obligaciones en los procesos electorales, a los efectos procedentes, entre ellos el de poder instar al Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana la incoación de expediente disciplinario para depurar las posibles responsabilidades”*.

La interpretación integradora de estos preceptos permite arrojar las siguientes conclusiones:

a) la apertura de un expediente disciplinario por parte del Tribunal del Deporte se concibe como una actuación excepcional que se sitúa junto a su más común intervención en vía de recurso;

b) la adopción de tal medida ha de reunir una serie de condiciones que, precisamente por su carácter excepcional, habrán de ser interpretadas restrictivamente:

- que se evidencie, durante el tiempo ordinario, *“notoria inactividad o dejación de funciones por parte de una federación o de sus órganos”*; o bien, en tiempo electoral, *“el incumplimiento por los responsables federativos de sus obligaciones en los procesos electorales”*;
- que semejantes conductas constituyan a todas luces un *“incumplimiento grave (y trascendente) de sus deberes legales o estatutarios”* durante el tiempo ordinario; o bien, en tiempo electoral, *“el incumplimiento por los responsables de sus obligaciones en los procesos electorales”*, que no necesariamente habrá de ser grave, pues para tales supuestos la Orden 20/2018 contempla medidas más expeditivas, tales como *“proceder al nombramiento de comisión gestora”* (art. 35.2 de la Orden 20/2018);
- que la actuación de este Tribunal del Deporte sea impulsada, bien de oficio por la notoriedad de tales conductas, bien en virtud de una denuncia, orden o requerimiento de la Dirección General de Deporte de la Generalitat Valenciana.

Comenzando por el último de los requisitos, en el caso que nos ocupa es la Dirección General de Deporte de la Generalitat Valenciana quien insta a este Tribunal del Deporte a la

apertura de un expediente disciplinario en orden a depurar, “si así procediera, las responsabilidades disciplinarias que por los mismos (hechos denunciados) convengan”.

Ahora bien, con carácter preliminar, se impone una interpretación rigurosa y exhaustiva del art. 40.1 del Decreto 2/2018 y del art. 35 de la Orden 20/2018, teniendo en cuenta todos los extremos que en ellos se contienen, puesto que la aislada consideración de lo reflejado en la letra e) del art. 40.1 y en el nº 4 del art. 35 podría comportar una alteración de los principios y límites que se infieren de una norma de rango superior, como es la Ley 2/2011.

En todo caso, se prescinde de integrar el contenido del art. 2.2 del Decreto 145/1997, pues a nadie escapa que es norma de desarrollo de una disposición derogada, cuyos postulados, si bien con expresiones distintas (“*cualificada gravedad y trascendencia*” frente a “*incumplimiento grave*”) se hallan plasmados en el art. 40.1 del Decreto 2/2018, cuyo tenor se reproduce a continuación:

“en los casos de notoria inactividad o dejación de funciones por parte de una federación o de sus órganos, que supongan incumplimiento grave de sus deberes legales o estatutarios, y con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las funciones públicas encomendadas a las federaciones deportivas, el órgano competente en materia de deporte podrá tomar las medidas oportunas para garantizar el funcionamiento legal y regular de la federación a través de las siguientes actuaciones:

- a) Inspeccionar los libros y registros oficiales de la federación.*
- b) Convocar los órganos federativos.*
- c) Convocar elecciones a los órganos de gobierno y representación de las federaciones, nombrando, en su caso, una comisión gestora.*
- d) Suspender de forma cautelar a los integrantes de los órganos de gobierno.*

En los supuestos de suspensión de los miembros de los órganos colegiados de las federaciones deportivas, el órgano competente en materia de deporte podrá nombrar provisionalmente a las personas que realicen sus funciones.

- e) Instar al Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana la incoación del procedimiento disciplinario que proceda”.*

También es oportuno reproducir en toda su extensión el art. 35 de la Orden 20/2018, que lleva por rúbrica “intervención del órgano competente en materia de deporte”:

“1. Transcurrido el 30 de junio del año electoral sin que se hayan convocado elecciones, el órgano competente en materia de deporte instará a la federación deportiva el cumplimiento de la legalidad en un plazo máximo de un mes y, de no hacerlo, convocará directamente el proceso electoral a los órganos federativos de gobierno y representación, conforme lo estipulado en el artículo 40 del Decreto 2/2018, por el que se regulan las entidades deportivas de la Comunitat Valenciana. La convocatoria podrá ir acompañada del nombramiento de una comisión gestora específica para tal fin.

2. El titular de la dirección general competente en materia de deporte, cuando aprecie graves incumplimientos de la presente orden en el proceso electoral de alguna federación, podrá proceder al nombramiento de comisión gestora, mesa electoral o junta electoral federativa. Igualmente, podrá aprobar, de forma excepcional, cambios en alguno de los criterios contenidos en la misma, cuando se aprecie la imposibilidad o grave dificultad en su cumplimiento.

3. Si por circunstancias o incidencias surgidas durante el proceso electoral la finalización del mismo se demorase en exceso, dificultando, comprometiendo o poniendo en riesgo el desarrollo ordinario de la actividad deportiva de la federación,

la comisión gestora, con la supervisión y autorización del órgano competente en materia de deporte, podrá adoptar las medidas imprescindibles para evitar dicha situación.

4. Las juntas electorales federativas pondrán en conocimiento del órgano competente en materia de deporte el incumplimiento por los responsables federativos de sus obligaciones en los procesos electorales, a los efectos procedentes, entre ellos el de poder instar al Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana la incoación de expediente disciplinario para depurar las posibles responsabilidades”.

Resulta patente cuál es el órgano al que se dirige el mandato reglamentario contenido en ambas normas (el que sea competente en materia de deporte, el titular de la dirección general competente en materia de deporte), que no es otro a día de hoy que la Dirección General de Deporte de la Generalitat Valenciana. A ella le compete facultativamente “*tomar las medidas oportunas para garantizar el funcionamiento legal y regular de la federación*” (art. 40.1 del Decreto 2/2018), “*adoptar las medidas imprescindibles para evitar dicha situación*” (art. 35.3 de la Orden 20/2018), pero previamente también le compete, antes de su adopción, evaluar si concurren los presupuestos a los que se ha de sujetar la intervención administrativa que contemplan ambos preceptos.

Estos requerimientos son, a juicio de este Tribunal del Deporte, de una doble condición cuando nos encontramos fuera de un proceso electoral:

- a) exigencias de orden material: que estemos ante una “*notoria inactividad o dejación de funciones por parte de una federación o de sus órganos*”;
- b) reproche jurídico de su ilicitud: que esta conducta pasiva entrañe un “*incumplimiento grave de sus deberes legales y estatutarios*”.

En cambio, durante el desenvolvimiento de un proceso electoral, la intervención administrativa (art. 35 de la Orden 20/2018) podría darse ante otra clase de conductas (no sólo, por tanto, por notoria inactividad y dejación de funciones) y puede llevarse a cabo aun cuando la vulneración de la normativa electoral no tenga carácter grave, lo que bien puede explicarse por la preocupación de los poderes públicos por alejar del proceso electoral de las federaciones deportivas de nuestra Comunidad la más insignificante sombra de irregularidad que pueda comprometer la legitimidad de los órganos de gobierno y representación que resulten finalmente elegidos. De ahí que se prevean expresamente en la Orden distintas medidas, según la trascendencia de la contravención:

- a) ante la falta de convocatoria de las elecciones antes del 30 de junio del año electoral, convocatoria de oficio por parte de la Dirección General de Deporte y, en su caso, nombramiento de una Comisión Gestora;
- b) ante graves incumplimientos de la normativa electoral, nombramiento de comisión gestora, mesa electoral o junta electoral federativa;
- c) ante imposibilidad o graves dificultades de cumplimiento de la normativa electoral, aprobación, de forma excepcional, de cambios en alguno de los criterios contenidos en ella;
- d) ante incidencias sobrevenidas que demoren la finalización del proceso electoral o que dificulten, comprometan o pongan en riesgo el desarrollo ordinario de la actividad deportiva de la federación, adopción, por parte de la Comisión Gestora bajo la supervisión y autorización de la Dirección General de Deporte, de las medidas imprescindibles para evitar tales situaciones; y
- d) ante incumplimientos por los responsables federativos de sus obligaciones en los procesos electorales, comunicación por parte de la JE a la Dirección General de Deporte de tales incumplimientos a fin de que, si así lo estima oportuno, pueda instar

a este Tribunal del Deporte a la incoación de expedientes disciplinarios para depurar las posibles responsabilidades.

Ni que decir tiene que, de la normativa arriba reproducida, puede extraerse la consecuencia de que, con carácter previo a la adopción de cualquiera de las medidas que contemplan las diversas letras y números del art. 40.1 del Decreto 2/2018 y del art. 35 de la Orden 20/2018, la Dirección General de Deporte debe comprobar si concurren las exigencias o requerimientos anteriormente expuestos. Sólo a resultas de tal efectiva constatación, sería lícito promover una intervención administrativa, concretada en cualquiera de las medidas expuestas en ambos preceptos, intervención administrativa que si durante el tiempo ordinario se muestra, a la luz del adjetivo 'notoria', como algo del todo punto excepcional, podría no serlo tanto durante el tiempo electoral a fin de salvaguardar a toda costa la pulcritud del proceso electoral federativo.

Sin embargo, por muy loable que pueda ser el propósito que inspire una intervención administrativa como la que nos ocupa (la petición de incoación de expedientes administrativos), ello no exonera a la administración del deber de justificar el recurso a medidas tan contundentes, para lo cual se revela como imprescindible la comprobación y constatación, siquiera sea indiciariamente, de la veracidad de los hechos denunciados. Así resulta del art. 98.1 y 98.3 de la Ley 2/2011, que atribuye a la inspección deportiva, concebida en su Preámbulo como "*un mecanismo de control y exigencia en el cumplimiento de la normativa en materia de deporte*", la "*vigilancia y comprobación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia deportiva (...)*", incluyendo, como es natural, las disposiciones de la Orden 20/2018 y del Reglamento Electoral de la FCCV, así como la "*comprobación de los hechos que sean objeto de reclamaciones o denuncias de los usuarios en relación con las materias indicadas en los apartados anteriores*", sin que su ámbito competencial se circunscriba exclusivamente a "*lo referente a instalaciones, equipamientos, titulaciones y entidades deportivas*", entre las cuales se hallan, por lo demás, las federaciones (art. 56 de la Ley 2/2011 y art. 4 del Decreto 2/2018).

Tales funciones de inspección competen, de conformidad con el art. 99.1 de la Ley 2/2011, al "*personal funcionario adscrito al Consell Valencià de l'Esport (léase Dirección General de Deporte), cuyos puestos de trabajo hayan sido designados para el ejercicio de la función inspectora*", o, en su defecto, como parece ser el caso, "*a los funcionarios que tenga adscritos, y que cuenten con la especialización técnica requerida en cada caso, al objeto de ejercer esta función*". Y el procedimiento al que habrán de sujetar su actuación antes de la adopción de las medidas previstas en el art. 40.1 del Decreto 2/2018 y en el art. 35 de la Orden 20/2018, a falta de eventuales desarrollos reglamentarios (art. 101.2 de la Ley 2/2011), no puede ser otro que el establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas.

De todo lo expuesto, la conclusión que puede extraerse es que, antes de instar a este Tribunal del Deporte a la incoación de un expediente disciplinario como forma de concretar su intervención administrativa, la Dirección General de Deporte debería acometer, con respeto a los principios a los que ha de sujetarse cualquier actuación administrativa (entre otros, dar trámite de audiencia al o a los denunciados), la tarea de comprobar la veracidad, siquiera sea *prima facie*, de lo manifestado por el denunciante (no hay que olvidar que es a la Dirección General de Deporte donde se ha dirigido) y, seguidamente, habrá de pronunciarse, teniendo en cuenta las eventuales alegaciones de los denunciados, sobre si tales hechos, una vez acreditados, entrañan "*el incumplimiento por los responsables federativos de sus obligaciones en los procesos electorales*".

Sólo a partir de entonces sería factible interesar la incoación de un procedimiento sancionador, sea el que se regula en los arts. 102 y sigs. de la Ley 2/2011 bajo los auspicios de la Dirección General de Deporte, sea el prevenido en los arts. 116 y sigs. de dicha norma, ámbito disciplinario este último en el que se sitúa, entre otros órganos, este Tribunal del Deporte, todo ello en función de si la conducta imputable a una o varias personas

perfectamente identificadas pudiera subsumirse en alguno de los ilícitos que, graduados como infracciones muy graves, graves o leves, se tipifican respectivamente (según el tipo de procedimiento sancionador) en los arts. 108 a 110 o en los arts. 124 a 126 de la Ley 2/2011 (o, eventualmente, en el Reglamento Disciplinario de la FCCV).

En su virtud, este Tribunal del Deporte

HA RESUELTO

Inadmitir en este momento la petición de apertura de un expediente disciplinario contra la Comisión Gestora o sus integrantes instada por el Director General de Deporte de la Generalitat Valenciana tras la denuncia presentada ante él por D. Nicolás Ramón Ibáñez Pastor, Secretario de la JE de la FCCV por los razonamientos expuestos en el Fundamento de Derecho Único.

Notifíquese esta Resolución a la Dirección General de Deporte de la Generalitat Valenciana.

La presente resolución es definitiva en vía administrativa y contra ella cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Tribunal del Deporte en el plazo de un mes (arts. 123.1 y 124.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) o recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses (art. 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), contados ambos plazos desde el día siguiente al de su notificación o publicación y sin perjuicio de cualquier otro recurso que se estime oportuno.

**Alejandro
Valiño
Arcos**

Firmado digitalmente por Alejandro
Valiño Arcos
Nombre de reconocimiento (DN):
cn=Alejandro Valiño Arcos,
o=Tribunal del Deporte de la
Comunidad Valenciana,
ou=Presidencia,
email=tribunalesportcv@gva.es,
c=ES
Fecha: 2018.10.24 19:57:21 +02'00'