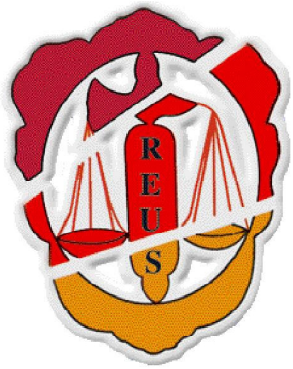
Colección JURÍDICA GENERAL

Monografías



Deporte y Derecho administrativo sancionador

JAVIER RODRÍGUEZ TEN
Doctor en Derecho, Abogado

Prólogo de
Martín Bassols Coma
Catedrático de Derecho Administrativo
Ex-Presidente del Comité Superior de Disciplina Deportiva

FUNDACIÓN
DEL FÚTBOL PROFESIONAL

COLECCIÓN JURÍDICA GENERAL

TÍTULOS PUBLICADOS

El incumplimiento no esencial de la obligación, *Susana Navas Navarro* (2004).
Derecho nobiliario, *Carlos Rogel Vide (Coord.)* (2005).
La liberalización del ferrocarril en España. Una aproximación a la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, *José Antonio Magdalena Anda (Coord.)* (2005).
Derecho agrario, *Carlos Vattier Fuenzalida e Isabel Espín Alba* (2005).
Matrimonio homosexual y adopción. Perspectiva nacional e internacional, *Susana Navas Navarro (Directora)* (2006).
Democracia y derechos humanos en Europa y en América, *Amaya Úbeda de Torres* (2006).
Derecho de obligaciones y contratos, *Carlos Rogel Vide* (2007).
Comentarios breves a la Ley de arbitraje, *Ernesto Díaz-Bastien (Coord.)* (2007).
La figura del Abogado General en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, *Rosario León Jiménez* (2007).
Estudios de Derecho Civil, *Carlos Rogel Vide* (2008).
Deporte y Derecho Administrativo sancionador, *Javier Rodríguez Ten* (2008).

COLECCIÓN JURÍDICA GENERAL
Monografías

Director: CARLOS ROGEL VIDE
Catedrático de Derecho Civil
Universidad Complutense de Madrid

DEPORTE Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Javier Rodríguez Ten
Doctor en Derecho
Abogado

Prólogo de
Martín Bassols Coma
Catedrático de Derecho Administrativo
Ex-Presidente del Comité Superior de Disciplina Deportiva

FUNDACIÓN
DEL FÚTBOL PROFESIONAL

Madrid, 2008

© Editorial Reus, S. A.
Preciados, 23 - 28013 Madrid, 2008
Tfno: (34) 91 521 36 19 - (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 531 24 08
E-mail: reus@editorialreus.es
http://www.editorialreus.es

© 2008, Javier Rodríguez Ten
Para la presente edición:
© 2008, Editorial Reus, S.A.
Primera edición: ????????, 2008

ISBN: 978-84-290-
Depósito Legal: Z.
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales COMETA, S. A.
Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni
parte de este libro puede reproducirse o transmitirse
por ningún procedimiento electrónico o mecánico,
incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier
almacenamiento de información y sistema de recuperación.

Por sus diferentes atenciones hacia mi persona en la elaboración y lectura de la Tesis Doctoral de la que trae cuenta la presente obra, y en lo referente a su publicación, a José Bermejo Vera, Martín Bassols Coma, Carlos del Campo Colás, Luis María Cazorla Prieto, José Luis Carretero Lestón, Olga de la Fuente García-Peytavi, María José Gutiérrez Platero, Ángel Menéndez Rexach, Antonio Millán Garrido, Carlos F. Molina del Pozo, Nicolás de la Plata Caballero, Gabriel Real Ferrer, Carlos Rogel Vide, Miguel Sánchez Morón y Fernando Sequeira de Fuentes.

Por su cariño y profesionalidad, al personal de la UCI pediátrica y neonatal del Hospital materno-infantil de Zaragoza.

PRÓLOGO

I

La penetración del Derecho y, en consecuencia, el control judicial en el mundo del deporte —hoy afortunadamente conseguido a partir de la Constitución de 1978— no ha sido fácil en nuestro país. Por razones históricas, ideológicas o de pura idiosincrasia de los estamentos federativos, se pretendía presentar al deporte como un mundo autónomo y cerrado en sí mismo, centrado en los estrictos límites de las reglas de juego y de la disciplina deportiva (concepto éste que pretendía cubrir todas las relaciones entre deportistas y Federaciones), impidiendo o interponiendo serios obstáculos (fundamentalmente cláusulas preventivas de renuncia y otras técnicas similares) para que los deportistas accedieran a las garantías judiciales ordinarias. Esta incomunicación determinaba que la doctrina científica no mostrara especial sensibilidad hacia estas cuestiones, y los escasos trabajos que se publicaban sobre la materia eran mal recibidos (y con muchas suspicacias) por los estamentos federativos, a modo de un intento de desestabilización del orden interno federativo.

Permítame el lector que, a este respecto, relate determinadas experiencias personales de hace algunos años. A raíz de una serie de desavenencias entre los jugadores de fútbol y los clubes de toda España (especialmente en torno a la figura del *amateur* compensado), la Asociación de Futbolistas Españoles, en su reunión del día 26 de febrero de 1979 nombro un comité de huelga y por votación mayoritaria decidió la huelga en todos los partidos de fútbol de la jornada de Liga del 4 de marzo de 1979. Como consecuencia de la realización efectiva de la huelga —que tuvo lógicamente un gran impacto mediático—, los clubes, al amparo de un reglamento interno, impusieron a los jugadores de fútbol la pérdida del 10% de sus primas anuales para la temporada. Los jugadores recurrieron ante las

Magistraturas de Trabajo, las cuales declararon improcedentes las sanciones impuestas, a excepción de una de ellas, que estimó la excepción de incompetencia por considerar que el enjuiciamiento de estas sanciones correspondía solo a los organismos federativos internos. Recurridas todas las resoluciones de las Magistraturas, el Tribunal Central de Trabajo dictó una serie de sentencias muy interesantes y progresivas, calificando la inasistencia colectiva como una cuestión laboral y proclamando que la huelga, como derecho constitucional, no puede condicionarse por consideraciones de disciplina deportiva. El recordado Profesor Manuel ALONSO OLEA me sugirió que, ya que en aquellos momentos yo era miembro del Comité de Competición de la Real Federación Española de Fútbol, hiciera un comentario a estas sentencias, comentario doctrinal que fue publicado por la Revista Española de Derecho del Trabajo de julio-septiembre de 1980, bajo el título *Justicia deportiva y jurisdicción laboral* (págs. 197 a 215). En altas instancias directivas federativas —y no sólo de las del fútbol—, dicho comentario doctrinal, elogioso por lo que representaba de apertura garantista, fue muy mal recibido y valorado, por considerar que podía alentar en el futuro nuevas reivindicaciones.

En el año 1980 se dictó el primer Reglamento de Disciplina Deportiva y se creo el Comité Superior de Disciplina Deportiva en el Consejo Superior de Deportes, como instancia administrativa de apelación y garantía contra las sanciones impuestas por las federaciones, siendo nombrado primer presidente de dicho Comité. Se me advirtió de la dificultad que entrañaría intentar armonizar la aplicación del régimen disciplinario de más de veinte federaciones que practicaban distintas modalidades deportivas; sin embargo, ingenuamente, pensé que la experiencia adquirida anteriormente en el mencionado Comité de Competición de la Real Federación Española de Fútbol —del que guardo un excelente recuerdo de todos sus miembros y en especial de su Presidente en aquella etapa, Antonio MARTÍNEZ LAFUENTE— me serviría, por su larga trayectoria y buen hacer institucional, para afrontar las dificultades de la nueva singladura que se inauguraba. La realidad resultaría, como se me advirtió, muy compleja y plagada de incomprensiones, ya que en la mayoría de de las federaciones reinaba en aquellos años la más absoluta discrecionalidad en materia de disciplina deportiva: ausencia de procedimientos internos, imposición de sanciones de plano sin instrucción de expedientes, conflictos personalizados entre directivos y deportistas, incomprensión por la aplicación de medidas cautelares de suspensión de las sanciones etc., unido todo ello a que

el primer Reglamento de Disciplina Deportiva —posiblemente mal concebido, pues prácticamente trasladaba el esquema del régimen disciplinario de los funcionarios públicos a los deportistas— fue muy mal recibido tanto por deportistas como por los estamentos federativos y, en especial, por los medios de comunicación deportivos. Afortunadamente, a lo largo de estos últimos años y gracias a la labor de los sucesivos Comités y de sus Presidentes, así como a una nueva toma de conciencia de los estamentos federativos, el panorama se ha tornado totalmente distinto y el avance —con el apoyo de la doctrina científica— ha sido espectacular, al punto que el Derecho Deportivo es hoy una disciplina normalizada, vigorosa, de actualidad y que ha pasado a formar parte de los estudios universitarios, como puso de relieve la excelente obra panorámica *El Derecho deportivo en España 1975-2005*, dirigida por los profesores JIMÉNEZ SOTO y ARANA GARCÍA.

II

Lo anteriormente expuesto obedece a que una de las convicciones más profundas que deduje de estas experiencias fue que el tratamiento jurídico de las cuestiones más relevantes de la disciplina deportiva y de sus procedimientos requería también aportaciones desde dentro del sistema, es decir, fundamentalmente de los deportistas, practicantes, árbitros, entrenadores, etc. que sintieran una especial vocación jurídica, ya que la variedad de perfiles y matices que presenta la aplicación del Derecho deportivo y en especial su ordenamiento disciplinario no pueden ser captados en toda su integridad desde fuera del sistema con la sola ayuda y manejo de los conceptos doctrinales y jurisprudenciales.

Se hace necesaria, consecuentemente, una síntesis y un equilibrio nada fácil de lograr entre ambos enfoques. Por ello, cuando hace algunos años el autor de este libro, Javier RODRÍGUEZ TEN, me pidió que asumiera la dirección de su Tesis Doctoral sobre el Régimen Sancionador y Disciplinario Deportivo inmediatamente acepté, pues consideraba que reunía las condiciones adecuadas para afrontar este reto metodológico que siempre había anhelado. Javier es deportista, ha sido árbitro de fútbol, miembro de diferentes órganos federativos, asesor jurídico del Comité aragonés de árbitros y ha publicado numerosos artículos sobre disciplina deportiva, además de unos exitosos comentarios de mas de trescientas páginas al Reglamento de Fútbol, libro que ha contado con el apoyo de la Fundación de la Liga

Nacional de Fútbol Profesional y que ya ha conocido dos ediciones. Al mismo tiempo, puede aportar una amplia visión sobre el ámbito disciplinario, fruto de la interesante monografía *Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas* publicada en el año 2000. Con este equipaje intelectual elaboró con férrea dedicación, sólo interrumpida mínimamente por algunas circunstancias familiares o profesionales, una minuciosa y extensa tesis doctoral de más de mil páginas que mereció en su día la calificación de «sobresaliente *cum laude*» por la Universidad de Alcalá. Con posterioridad, pausadamente, ha reelaborado y sintetizado su texto hasta culminar con la publicación del libro que el lector tiene en sus manos.

Creo sinceramente que la obra alcanza los objetivos propuestos: conjugar con el máximo rigor la exposición doctrinal y el enfoque de la experiencia deportiva, en este caso desde la difícil función del arbitraje futbolístico, que comporta el riesgo de la inmediatez en la aplicación de unas reglas deportivas, actuación que posteriormente permite una revisión reflexiva que proporciona una madurez y ponderación muy apropiadas para valorar los mas recónditos aspectos de un sistema sancionador que, además, tiene unas repercusiones inmediatas en la opinión publica. De ahí el cuidadoso estudio que el autor aporta en el texto y en las notas a pie de página de sentencias, resoluciones de Comités o Federaciones que después contrasta con distintas opiniones doctrinales antes de exponer su propio criterio, siempre ponderado y bien fundamentado.

Por todo ello, interpreto que esta monografía, por su análisis y la información que suministra, va a ser de gran utilidad para juristas y deportistas en general.

MARTÍN BASSOLS COMA
Catedrático de Derecho Administrativo
Ex-Presidente del Comité Superior de Disciplina Deportiva

ABREVIATURAS UTILIZADAS

Art.	Artículo.
BOE	*Boletín Oficial del Estado.*
CEDD	Comité Español de Disciplina Deportiva.
COE	Comité Olímpico Español.
COI	Comité Olímpico Internacional.
CP	Código Penal.
CSD	Consejo Superior de Deportes.
Ed.	Editorial.
ed.	Edición.
EE RFEF	Estatutos de la Real Federación Española de Fútbol.
FIFA	Federación Internacional de asociaciones nacionales de fútbol.
JD	*Revista «Justicia Deportiva» (Editorial Aranzadi).*
LD	Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
LECRIM	Ley de Enjuiciamiento Criminal (Real Decreto de 14 de septiembre de 1882).
LFP	Liga Nacional de Fútbol Profesional.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.
LRJAE	Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado (Decreto de 26 de julio de 1957, texto refundido).
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
n.º	Número.
ob. cit.	Obra citada.
Pág.	Página.

RDDD	Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre disciplina deportiva.
RFEF	Real Federación Española de Fútbol.
RG RFEF	Reglamento General de la Real Federación Española de Fútbol.
RC	Número de orden de las resoluciones recopiladas en *Justicia Deportiva* y en la *Revista Jurídica del Deporte, entretenimiento, juegos de azar y música (*antes Revista Jurídica del Deporte), ambas de Editorial Aranzadi.
RJD	*Revista Jurídica del Deporte o Revista Jurídica del Deporte, entretenimiento, juegos de azar y música (Editorial Thomson-Aranzadi).*
SAD	Sociedad Anónima Deportiva.
Sig.	Siguiente.
TAS	Tribunal de Arbitraje Deportivo.
UEFA	Unión Europea de asociaciones nacionales de fútbol.
Vol.	Volumen.

PREÁMBULO

La presente obra es una adaptación de la Tesis doctoral *El Derecho disciplinario deportivo en España: evolución, aspectos actuales y problemática desde el análisis de la normativa vigente en el fútbol profesional*, leída en la Universidad de Alcalá en abril de 2006 y centrada sobre su parte tercera y principal (principios, derechos y garantías aplicables), dadas las lógicas limitaciones derivadas de la publicación de un original que cuenta con aproximadamente mil cuatrocientas páginas en un formato que duplica el ahora utilizado.

La materia abordada es una de las áreas más interesantes y actuales del Derecho deportivo español, término utilizado con todas las consecuencias. Es cierto que la existencia formal de un ámbito jurídico particularizado exige la preexistencia de una ordenación normativa que ofrezca características especiales respecto de otras y que a su vez cuente con elementos comunes en su seno interno, tanto como lo es que tales condiciones no se cumplen en rigor; no obstante, también es cierto que determinadas especializaciones sectoriales han ido abriéndose camino entre doctrina y jurisprudencia hasta haber logrado una condición similar a la anhelada por los *iusdeportivistas* (Derecho urbanístico, Derecho medioambiental, etc.). Por lo tanto, no es descabellado referirnos al Derecho deportivo en dicho sentido, ni tampoco que dentro del mismo existan ramas más específicas aún como puede ser la disciplina deportiva.

En la elaboración de la Tesis se pretendió inicialmente profundizar, de modo global pero exhaustivo, en la problemática general de la disciplina deportiva española, circunstancia imposible de conseguir dado el relevante e imprescindible papel conferido por la legislación a las normas internas de las Federaciones deportivas, con el resultado de una fragmentariedad que culmina no ya en los Estatutos y Reglamentos federativos, sino en las reglas de juego de cada una de las modalidades deportivas, razón de ser y fuente a la que reconducen en numerosas ocasiones tanto la Ley del deporte

como el Reglamento de Disciplina deportiva y, naturalmente, las disposiciones federativas. Por ello hubo de optarse por acotar el objeto de análisis a alguna o algunas de ellas, siquiera a modo de ejemplificación, decidiéndonos finalmente por el fútbol, el deporte más seguido y popular en España, y en el seno del balompié, por la especialidad fundamental o fútbol-11, ya que coexisten también las especialidades de fútbol-sala y fútbol-playa, que cuentan con su normativa específica, básicamente en lo referente a infracciones y sanciones, dado que en materia procesal se ha optado por la remisión.

El siguiente problema con el que nos encontramos fue la disgregación de la disciplina deportiva en dieciocho ámbitos diferenciados (el estatal y los diecisiete autonómicos), dado que el deporte es una competencia que la Constitución declaró en su artículo 148.1.19 asumible por las Comunidades Autónomas y que éstas acogieron en sus Estatutos de Autonomía de manera unánime. Debido a ello, y aunque la norma general sea la existencia de elementos comunes entre todos ellos, se optó por limitar el estudio a la esfera estatal, si bien es cierto que las citadas coincidencias posibilitan la extensión de casi todo el contenido del trabajo, máxime cuando la mayor parte de principios, derechos y garantías tienen origen constitucional o penal.

Al profundizar sobre la disciplina deportiva en los términos indicados surgió un nuevo dilema, derivado de la existencia de ámbitos disciplinarios especializados: abordar todas las manifestaciones disciplinarias deportivas, siguiendo una concepción amplia que atrajera a las mismas todas las infracciones y sanciones impuestas a personas físicas y jurídicas como consecuencia de su condición de deportista o asociación deportiva, o seleccionar exclusivamente la materia estrictamente competicional en detrimento del resto (dopaje, violencia deportiva, régimen económico de las Sociedades Anónimas Deportivas que militan en categoría profesional, etc.). Se optó por esta última, sin perjuicio de citar, a modo comparativo o de curiosidad, determinados preceptos o contenido de las disposiciones reguladoras de dichas áreas, circunstancia que ocasionalmente resultó inevitable dadas las interrelaciones que se producen, fundamentalmente en materia procesal, entre todas ellas.

Llegados a este momento, tampoco fue sencillo efectuar la pertinente revisión bibliográfica, dada la fragmentaria existencia de numerosos artículos y trabajos sobre determinados aspectos (y no todos) de la disciplina deportiva, o sobre ésta en general, pero no respecto de la misma en forma global; de igual modo, las recopilaciones legislativas sobre Derecho del

deporte tampoco abundaban, y muchas de ellas se encontraban desfasadas. Afortunadamente, la articulación de la obra, a salvo de nuestra aportación, pudo ser realizada en torno a tres conocidos textos, elaborados por otros tantos juristas de reconocido prestigio como son José Luis Carretero Lestón (*Régimen disciplinario en el Ordenamiento deportivo español)*, Eduardo Gamero Casado (*Las sanciones deportivas)* y Antonio Millán Garrido *(Legislación deportiva)*.

Centrándonos ya en nuestro trabajo, hemos de indicar que los capítulos primero y segundo, a modo de introducción, abordan respectivamente la evolución del Derecho sancionador y de la disciplina deportiva en España, posibilitando una mejor comprensión de gran parte de lo expuesto en los capítulos siguientes. El tercero, verdadero cuerpo de la obra, analiza exhaustivamente la posible aplicación al ámbito disciplinario deportivo de los derechos, principios y garantías que rigen el Derecho sancionador común. Partiendo de una ordenación sistemática alfabética, cada uno de los cuarenta y tres apartados en que se descompone comienza realizando una breve introducción (sin perjuicio de que, en ocasiones, incluya referencias doctrinales y jurisprudenciales) referida al origen, contenido básico y aplicabilidad en el ámbito sancionador de la materia analizada (fundamentalmente cuando se trata de principios, derechos o garantías de origen penal), para posteriormente abordar, en subapartados, el tratamiento otorgado, respectivamente, por la legislación deportiva estatal (con independencia del rango normativo), la normativa disciplinaria específica de la Real Federación Española de fútbol (con la que ejemplificamos e ilustramos cómo se procede a la necesaria transposición a las normas federativas) y los órganos disciplinarios deportivos competentes, tanto a nivel estrictamente deportivo (generalmente, el Comité de Competición) como administrativo (Comité Español de Disciplina Deportiva), sin perjuicio de aportar alguna resolución de órganos federativos diferentes y de Comités de Disciplina Deportiva autonómicos; este último subapartado también incluye en ocasiones resoluciones jurisdiccionales directamente relacionadas con el contenido abordado. El cuarto capítulo nos introduce en los procedimientos disciplinarios deportivos, mientras que el quinto aborda las infracciones y sanciones, en ambos casos siguiendo la sistemática anteriormente expuesta. Ambos constituyen un complemento imprescindible del anterior, con el que se completa el análisis del Derecho disciplinario deportivo español sobre el ejemplo de la regulación vigente en las competiciones futbolísticas nacionales y profesionales.

La publicación de la obra ha sufrido diversos aplazamientos motivados por la entrada en vigor de diferentes textos normativos que, directa o indirectamente, han afectado al contenido original. Podemos citar entre ellos la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte, la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte o el Real Decreto 63/2008, de 25 de enero, por el que se regula el procedimiento para la revisión e imposición de sanciones disciplinarias en materia de dopaje.

Por otra parte, se han tenido que incorporar diferentes modificaciones al texto de los Estatutos y Reglamento General de la Real Federación Española de Fútbol, ordenamiento federativo que hemos tomado como ejemplo. En este sentido, hemos incorporado a la obra las variaciones introducidas en la Asamblea General del pasado día 3 de marzo de 2008, pese a encontrarse pendientes de aprobación por el Consejo Superior de Deportes, por lo que la obra se encuentra completamente actualizada.

Esperando que el trabajo que tienen en sus manos pueda resultar útil, aprovecho estas líneas para agradecer a Martín Bassols Coma y a Carlos Rogel Vide, a quienes no es necesario presentar, su confianza hacia mi persona en la elaboración de esta obra.

Zaragoza, a 22 de marzo de 2008.

CAPÍTULO I
EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMÚN ESPAÑOL: EVOLUCIÓN, CONTENIDO Y SINGULARIDADES

1. CONSIDERACIONES GENERALES

A) Concepto y naturaleza jurídica

En términos sencillos, y obviando el amplio elenco de aportaciones y teorías doctrinales existente (cuya cita nos obligaría a profundizar sobre el particular, algo que no constituye objeto del presente trabajo), podemos definir el Derecho sancionador como la rama del Derecho Administrativo que regula el ejercicio del *ius puniendi* que el legislador ha atribuido a la Administración y no a los Jueces y Tribunales.

Nos encontramos ante una rama del Ordenamiento jurídico de indiscutible naturaleza pública, que por su contenido punitivo, quizás debiera adoptar una configuración similar a la penal. Contrariamente a lo esperado, el Derecho sancionador ofrece numerosas particularidades, como el gran número de disposiciones sancionadoras existente, la fragmentariedad de sus fuentes, la ausencia de un juzgador neutral, la inexistencia de una parte contrapuesta al sujeto pasivo distinta a la Administración, la atribución de menores garantías al sujeto pasivo, su naturaleza preferentemente objetiva frente a la culpabilidad penal y, finalmente, su orientación punitiva si la comparamos con el objetivo de reinserción propugnado por nuestra Carta Magna para las penas.

Dicho lo anterior, hay que hacer constar que en la etapa franquista (gracias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo) y, sobre todo, tras la pro-

mulgación de la Constitución, el Derecho sancionador ha efectuado un importante giro hacia el modelo penal, incrementándose su contenido garantista y revisable pese a partir de una concepción anterior (y no tan lejana) de discrecionalidad e irrevocabilidad. A ello ha ayudado también la progresiva inclusión en el ámbito sancionador de conductas tradicionalmente penales (generalmente faltas), en un proceso de despenalización muy importante (se extendió incluso al ámbito militar[1]) que propugna la sanción administrativa como castigo suficiente para las vulneraciones menos importantes del Ordenamiento jurídico, aunque curiosamente la sanción aplicable pueda resultar de mayor entidad que la pena, como sucede con las multas impuestas a determinadas infracciones.

B) Aspectos terminológicos

La expresión «Derecho sancionador», reiterada en esta obra, abarca todas las normas administrativas de naturaleza punitiva. Sin embargo, debemos indicar que no agota las denominaciones que pueden efectuarse de las mismas, y de hecho existen otras expresiones parecidas pero que hacen referencia a ámbitos sancionadores más reducidos y que se contraponen a otros. Así, *Derecho Administrativo sancionador común* abarcaría la parte general del Derecho sancionador cuyo contenido es básico y necesario (fundamentalmente, el Título IX de la Ley 30/1992, completado con el supletorio Real Decreto 1398/1993), en sentido contrapuesto al contenido particularizado de los *Derechos Administrativos sancionadores específicos*, configurados por las disposiciones reguladoras de los procedimientos sancionadores aplicables a los diferentes ámbitos administrativos (urbanismo, caza, tráfico, etc.), entre los que debe incluirse el deporte. Por otra parte, debe distinguirse el *Derecho Administrativo sancionador* de las normas sancionadoras pertenecientes a otras ramas del Derecho, como puede ser el régimen sancionador pactado en un Convenio Colectivo. Finalmente, puede también hablarse de la diferencia existente entre el *Derecho Administrativo sancionador* y el *Derecho Administrativo disciplinario*; este último campo, que ofrece determinadas singularidades, abarcaría los procedimientos punitivos que la Administración puede ejercitar contra el personal a su servicio o con el que mantiene una relación contractual, además de deter-

[1] En 1985, todas las faltas (leves y graves) previstas en el Código Penal Militar pasaron a incluirse en el nuevo Régimen disciplinario militar (Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre), con naturaleza de infracciones administrativas pese a la posibilidad de imponer sanciones de hasta tres meses de privación de libertad (plazo máximo actualmente reducido a dos meses).

minados procedimientos sancionadores excluidos expresamente de la regulación general (por ejemplo, los procedimientos tributarios), todo ello *ex* artículos 127.3 y Disposiciones Adicionales Quinta, Séptima y Octava de la Ley 30/1992).

Dicho lo anterior, y previa remisión al apartado del presente capítulo en el que exponemos nuestra postura negativa a la existencia de un Derecho disciplinario propiamente dicho de contenido diferente al sancionador, debemos advertir que a lo largo de la obra hemos optado por referirnos al Derecho sancionador con ocasión del Derecho Administrativo sancionador común y al Derecho disciplinario deportivo cuando queremos hacer referencia al contenido específico de las normas sancionadoras que rigen las competiciones oficiales deportivas estatales o autonómicas.

C) Las fuentes del Derecho sancionador

Las fuentes del Derecho sancionador son, con carácter general, las que rigen el Derecho Administrativo del que forma parte, constando en el artículo 1 del Código Civil con las singularidades establecidas por la Constitución (fundamentalmente, las posibles reservas de Ley orgánica u ordinaria) y el propio Ordenamiento Administrativo.

I. La Ley

La primera de las fuentes aplicables es la Ley (artículo 1.1 del Código Civil), entendida no en sentido formal sino referida a los textos normativos escritos; abarca tanto la Constitución como las Leyes orgánicas y ordinarias (formales y materiales) y también las disposiciones reglamentarias (con independencia de su fuente y rango), que son las que conforman la mayor parte del Ordenamiento Administrativo. Las Circulares e Instrucciones no son fuente del Derecho, aunque dada su concreción y su elaboración por parte de un superior jerárquico del funcionario que tiene que aplicarlas, en la práctica suelen ser antepuestas al contenido de la legislación cuya aplicación deberían ordenar. Más concretamente, las fuentes escritas del Derecho sancionador son:

— La Constitución de 1978, que contiene numerosas disposiciones directa o indirectamente aplicables al Derecho Administrativo en general y al Derecho sancionador en particular: desde el pleno sometimiento de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (artículo 9.1) hasta la consa-

gración de los principios democráticos y del Estado de Derecho (artículos 1 y 9.3, entre otros), pasando por la enunciación de los Derechos y Libertades Fundamentales (artículos 14 a 30, entre los que destacan en el ámbito sancionador los artículos 24, 25.1 y 26), la reserva de Ley en determinados ámbitos (entre ellos, los procedimientos administrativos, artículo 105.c), el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria y de los actos administrativos (artículo 106) y la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Título VIII, artículos 137 a 158).

— La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, que modificada en diversas ocasiones (la más importante mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero) reemplazó a la de 1958. Dedica su Título IX a la regulación básica de la potestad sancionadora, estableciendo (sin carácter de *numerus clausus,* dada la aplicabilidad directa de determinados principios y derechos constitucionales y de muchos de los que rigen el proceso penal) los principios y garantías genéricos que informan su ejercicio (Capítulo I, artículos 127 a 133) y los que rigen específicamente en el procedimiento sancionador (Capítulo II, artículos 134 a 138)[2]. No incluye un procedimiento-tipo a seguir, y excluye expresamente de su aplicación los procedimientos sancionadores sobre el personal al servicio de la Administración y sobre quienes mantienen con ella una relación contractual, haciendo lo propio con los procedimientos sancionadores tributarios, laborales y en materia de seguridad social, a los que denomina «procedimientos disciplinarios» (artículo 127.3 y Disposiciones Adicionales Quinta a Octava).

— Las diferentes disposiciones sancionadoras específicas, con independencia de fuente y rango: la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana; el Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, de disciplina deportiva; la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, régimen disciplinario de las Fuer-

[2] En nuestra opinión, el Capítulo Segundo del Título IX de la Ley 30/1992 debería haberse escindido en dos Secciones distintas, ya que contiene tanto disposiciones puramente procedimentales (prejudicialidad penal, garantía de procedimiento, medidas provisionales, valor probatorio de determinados documentos públicos, resolución), como verdaderos derechos y garantías del expedientado (presunción de inocencia, notificación, derecho de defensa, habilitación de los derechos comunes al procedimiento administrativo ordinario, etc.).

zas Armadas; el Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, régimen sancionador tributario, etc.

Con carácter supletorio de las anteriores, en primer lugar debemos referirnos al Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, dictado como complemento y desarrollo del Título IX de la Ley 30/1992. El Reglamento pretendió cubrir el vacío generado por el legislador, al haber omitido la incorporación en la Ley de un procedimiento sancionador tipo, o al menos básico; dicha aspiración fracasó absolutamente al establecer el propio Real Decreto su absoluta supletoriedad y sumisión a lo que establezca en materia procedimental cada norma sancionadora (artículo 1.1), además de su inaplicabilidad, siquiera supletoria, a los procedimientos sancionadores excluidos en el artículo 127.3 de la Ley 30/1992 (artículo 1.3, párrafo segundo).

Otras normas supletorias en la materia son la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, de Código Penal, y el Real decreto de 14 de septiembre de 1882, Ley de enjuiciamiento criminal, ya que tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional ha considerado aplicables a los procedimientos sancionadores, con determinados matices, los principios, derechos y garantías del procesado penal. Finalmente, opera como norma supletoria el Código Civil (artículo 4.3), excluyendo sus referencias al Derecho no escrito como posible fuente del Derecho[3].

II. La costumbre

En Derecho Administrativo rige con carácter general el sometimiento a la norma escrita. Sin embargo, y desde un punto de vista estrictamente jurídico, nada impide que aquellos ámbitos que no son objeto de reserva de Ley y que carecen de normativa legal aplicable puedan ser regulados mediante la costumbre (siempre *secundum legem* o *extra legem*, nunca *contra legem*), en los términos del artículo 1.3 del Código Civil: probada y no

[3] El Comité Español de Disciplina Deportiva, órgano administrativo de naturaleza sancionadora y de ámbito estatal, recurrió en sus resoluciones 97 y 121/2000 (Aranzadi RJD n.º 4 RC 244) a la supletoriedad del Derecho civil, argumentando que: «En el campo de aplicación de la norma más adecuada al caso concreto que aquí se plantea ha de afirmarse la necesidad de acudir, en primer lugar, a la equidad prevista en el artículo 3.2 del Código Civil como criterio aplicativo, con objeto de moderar las rigurosas consecuencias a que conduciría la aplicación automática de los [...] Estatutos federativos, como pretende el recurrente».

ÍNDICE DE LA OBRA

Agradecimientos 5

Prólogo 7

Abreviaturas utilizadas 11

Preámbulo 13

Capítulo I. El Derecho administrativo sancionador común español: evolución, contenido y singularidades 17

1. Consideraciones generales 17
   - A) Concepto y naturaleza jurídica 17
   - B) Aspectos terminológicos 18
   - C) Las fuentes del Derecho sancionador 19
     - I. La Ley 19
     - II. La costumbre 21
     - III. Los Principios Generales del Derecho 22
     - IV. Los Convenios internacionales 22
     - V. La jurisprudencia 23
2. Evolución histórica 25
3. Configuración actual 30
   - A) La Constitución de 1978 31
   - B) La Ley 30/1992, de 26 de noviembre 33
   - C) El Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto 37
4. Algunas cuestiones importantes 41
   - A) La posible aplicación de las garantías penales en los procedimientos administrativos sancionadores 41
   - B) Principios, derechos y garantías que configuran actualmente el Derecho sancionador 43
   - C) Las relaciones de sujeción especial 46
     - I. Ámbito personal 47
     - II. Ámbito material 49
   - D) Derecho sancionador y Derecho disciplinario 52

Capítulo II. La disciplina deportiva en España: evolución y configuración actual 57
1. Consideraciones generales 57
2. Evolución histórica 61
   A) El modelo privado 61
   B) El intervencionismo por motivos políticos 62
   C) La transición y el modelo constitucional 66
   D) La Ley del Deporte de 1980 y los Reglamentos de disciplina deportiva de 1980 y 1984 70
3. La disciplina deportiva en la actualidad 76
   A) El Título XI de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del de-porte 76
   B) La Ley Orgánica 7/2006, de 26 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte, y la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte 80
      B.1. La Ley Orgánica 7/2006, de 26 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte 80
      B.2. La Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte 80
   C) El Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas y registro de asociaciones deportivas 81
   D) El Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, de disciplina deportiva 82
   E) Los regímenes disciplinarios federativos: en especial, el modelo vigente en la Real Federación Española de Fútbol 86
4. Algunas cuestiones de actualidad en materia disciplinaria deportiva 89
   A) La publificación de la disciplina deportiva 89
   B) La aplicación *sui generis* de la teoría de las relaciones de sujeción especial en el ámbito disciplinario deportivo 94
   C) La consideración disciplinaria (o no) de las decisiones adoptadas por los árbitros durante los encuentros o pruebas deportivas 97

Capítulo III. Aplicación de los principios, derechos y garantías del Derecho sancionador a los procedimientos disciplinarios deportivos 101
1. El principio de antijuridicidad 101
2. El derecho a la asistencia letrada o de asesor 105
3. El principio de buena fe 107
4. El principio de contradicción 111
5. El derecho a conocer los elementos fundamentales del procedimiento sancionador 114
6. El principio de colaboración interadministrativa 117
7. El principio de competencia sancionadora 120

8. El derecho del expedientado a contar con las garantías establecidas en la Ley 30/1992, y en especial, las del artículo 35 132
9. El principio de convalidación de los actos administrativos 151
10. El principio de culpabilidad..... 156
11. El derecho de defensa y la prohibición de indefensión..... 171
12. El principio de división del procedimiento en dos fases: instrucción y resolución 180
13. El principio de escritura..... 182
14. El derecho a obtener una resolución motivada y congruente 184
15. El principio de ejecutividad de la sanción tras su firmeza administrativa..... 187
16. La garantía de procedimiento 194
17. El principio de igualdad..... 203
18. El principio *in dubio pro reo*..... 208
19. Los principios de inmediación y concentración..... 210
20. Los principios de individualización y sistematización 212
21. El principio de irretroactividad desfavorable 215
22. Los principios de legalidad y reserva de ley 220
23. El principio de limitación temporal del expediente: la caducidad del procedimiento sancionador 237
24. La limitación temporal de las infracciones y sanciones administrativas: la prescripción 242
25. La posible adopción de medidas provisionales y cautelares..... 250
26. Los derechos a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a no declarar contra determinadas personas 269
27. El principio *non bis in idem* 272
28. El principio *non reformatio in peius*..... 282
29. La inaplicabilidad del principio *solvet et repetet* en el ámbito sancionador 285
30. Los principios de preferencia penal, prejudicialidad y cosa juzgada 288
31. El principio de presunción de inocencia..... 294
32. La presunción de veracidad de determinados documentos 300
33. El derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas..... 312
34. El principio *pro competitione* 317
35. El principio de prohibición de analogía 327
36. El derecho a proponer y prácticar pruebas..... 328
37. El principio de proporcionalidad..... 353
38. El principio de publicidad limitada de las sanciones..... 366
39. La responsabilidad administrativa por infracciones de terceros 373
40. El principio de seguridad jurídica 386
41. El principio de tipicidad 392
42. Los derechos a la tutela judicial efectiva y al juez ordinario predeterminado por la Ley 408

43. El principio de *última ratio* 417
44. El principio de vigencia limitada de la responsabilidad derivada de la comisión de infracciones administrativas 419

Capítulo IV. Los procedimientos disciplinarios deportivos: desarrollo 431
1. Introducción 431
2. Procedimiento disciplinario «inmediato» o arbitral 432
3. Los procedimientos ordinario y extraordinario 435
A) Disposiciones comunes a los procedimientos ordinario y extraordinario anteriores a la fase de resolución 435
I. Potestad sancionadora 435
II. Iniciación de los procedimientos 437
III. Personación de terceros 439
IV. Acumulación de procedimientos 440
V. Compatibilidad del procedimiento disciplinario federativo con otros procedimientos disciplinarios y/o penales 440
VI. Contenido y motivación de las resoluciones 441
VII. Notificaciones 441
B) El procedimiento ordinario 442
I. Ámbito objetivo 442
II. Desarrollo 442
C) El procedimiento extraordinario 444
I. Ámbito objetivo 444
II. Desarrollo 444
III. Propuesta de resolución y audiencia 446
D) Disposiciones comunes a los procedimientos ordinario y extraordinario a partir de la resolución 446
I. Terminación 446
II. Posibles recursos 447
E) Especialidades aplicables a los partidos amistosos 450
4. El procedimiento disciplinario «urgente» 451

Capítulo V. Infracciones y sanciones 453
Introducción 453
1. Infracciones disciplinarias 454
1.1. Generalidades 454
1.2. Infracciones muy graves 456
1.3. Infracciones graves 467
1.4. Infracciones leves 468
1.5. Otras infracciones de diferente gravedad 469
2. Sanciones disciplinarias deportivas 473
2.1. Amonestación 474
2.2. Amonestación pública 475
2.3. Apercibimiento 475

2.4. Celebración de partidos en terreno neutral o a puerta cerrada 475
2.5. Clausura de recinto deportivo 476
2.6. Deducción de puntos en la clasificación 476
2.7. Descenso 477
2.8. Exclusión de la competición 477
2.9. Inhabilitación 478
2.10. Multa 478
2.11. Pérdida de los derechos de socio 480
2.12. Pérdida del partido 480
2.13. Privación de licencia 480
2.14. Prohibición de acceso a las instalaciones deportivas 481
2.15. Suspensión de licencia 481
3. Circunstancias modificativas de la responsabilidad disciplinaria deportiva 482
3.1. Atenuantes 483
3.2. Agravantes 484
3.3. Circunstancias mixtas e impropias 485
4. Otras circunstancias incidentales 485
4.1. Grado de participación 486
4.2. Grado de perfección 486

Bibliografía 487