

Doctrina

Los avales en los sistemas electorales de las Federaciones deportivas: los principios democráticos y representativos



Yolanda Morales Monteoliva
Abogada

El ejercicio de la representación y participación democrática en el ámbito deportivo acapara en los últimos tiempos un amplio debate doctrinal que se centra en los efectos y finalidad de la figura del aval, instrumento que se ha erigido como el salvoconducto o el obstáculo insalvable al acceso a los órganos de máxima responsabilidad de orden federativo.

La problemática a la que viene referido el presente artículo tratará de ofrecer un análisis de la legalidad vigente aplicable, que permita determinar, con la normativa estatal actual, si los avales en la presentación de las candidaturas tienen carácter exclusivo o no, esto es, si permiten sustentar a varias candidaturas.

La trascendencia de la cuestión suscitada sobre avales en materia electoral federativa se ha puesto de manifiesto recientemente, con ocasión del proceso electoral a la presidencia de la Liga Nacional de Fútbol Profesional (en adelante LIGA). El debate aborda el carácter y efectos que deben desplegar dichos avales sobre el resto de candidatos,

pues dependiendo de la interpretación más o menos restrictiva que se les otorgue, esto es, si tienen carácter exclusivo respecto del candidato al que se otorgan –y, por tanto, son excluyentes del resto de candidatos– o, por el contrario, pueden ser prestados a más de un candidato, permitirán un mayor o menor ámbito de participación. Ello viene a reproducir el debate que también se plantea en las Federaciones –autónomas o territoriales– con ocasión de sus procesos electorales, en aquellos supuestos en los que, al igual que sucede respecto de la normativa de la LIGA, tampoco contienen regulación expresa al respecto, ya que, en el ámbito estatal, la duda queda resuelta en el sentido de negar carácter excluyente permitiendo la presentación de avales a varios candidatos.

Al abordar esta cuestión debemos tener presente, no obstante, que estamos tratando de dos ámbitos diferentes, que, si bien están sujetos a la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, tienen tratamientos separados y distintos fundamentos, atendiendo a la propia naturaleza jurídica de los entes afectados (LIGA y Federación). La LIGA, que es una asociación deportiva de carácter privado, que, aunque forma parte de la Real Federación española de Fútbol, tiene autonomía propia, y está integrada a su vez por los Clubes y Sociedades Anónimas Deportivas (en adelante SADs) que participan en competiciones de carácter profesional y ámbito estatal¹. Las Federaciones deportivas españolas, que son entidades privadas con personalidad jurídica propia y ámbito de actuación en todo el territorio del Estado, integradas por Federaciones deportivas de ámbito autonómico, Clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros, Ligas Profesionales –si las hubiese– y otros colectivos interesados, que no solo desarrollan competencias propias sino también otras delegadas, en ejercicio de competencias públicas

¹ Artículo 41, Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte

delegadas, de modo que actúan como agentes colaboradores de la Administración².

El ámbito estatal

La normativa reguladora de procesos electorales de las Federaciones Deportivas Españolas y Agrupaciones de Clubes, que se ha ido publicando y renovándose, respecto de la elección del cargo de Presidente, viene caracterizada por impedir el carácter exclusivo del aval e insiste en otorgar validez a los avales prestados a más de un candidato. Los antecedentes normativos así lo demuestran exigiendo una mínima representación, que se cifra en un **15 por ciento de los miembros de la Asamblea General y permitiendo que “cada miembro de la Asamblea General podrá presentar a más de un candidato”**. En este sentido se dictaron:

- La inicial Orden 8 de noviembre de 1999, que reguló los procesos de elecciones de las federaciones de la normativa estatal, en su artículo 13.

- Dicha Orden fue derogada por la disposición derogatoria única de la Orden ECD/452/2004, de 12 de febrero, por la que se establecen los criterios para la elaboración de reglamentos y realización de los procesos electorales en las Federaciones Deportivas Españolas y Agrupaciones de Clubes («B.O.E.» 26 febrero) el 27 de febrero de 2004. Vigente hasta el 9 de diciembre de 2007, que ha mantenido el mismo criterio, en el artículo 17.3, en la elección de presidente, y, que podemos considerar que se traslada a la de los clubes, a tenor del artículo 17.3, segundo párrafo, cuando dispone que *“Un mismo candidato podrá ser presentado por diferentes clubes”*.

- La Orden ECI/3567/2007, de 4 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas (BOE. núm. 294, de 8 de diciembre de 2007). Vigente hasta el 22 de diciembre de 2015, reitera para la elección de presidente el citado criterio, en su artículo 18.4.

- Actualmente, la norma vigente es la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas. Publicada en BOE núm. 304, de 21 de Diciembre de 2015, con vigencia desde el 22 de Diciembre de 2015. Permite la presentación de avales a varios candidatos a presidente en el artículo 18.4.

Los procesos electorales federativos que se regulan en los artículos 31 y 38 de la indicada Ley del Deporte, expresamente sometidos a los principios democráticos y representativos, han sido desarrollados de forma reglamentaria por el Real Decreto 1835/1991, de 20 de

diciembre, sobre Federaciones deportivas y registro de asociaciones deportivas, que respecto a la regulación de los avales se remite expresamente a su artículo 17.3, el cual, se limita a establecer la obligatoriedad de la presentación de avales y su porcentaje, pero omite cualquier mención al carácter exclusivo de éstos, al disponer que *“...los candidatos a la Asamblea General serán presentados –equivalente al aval- como mínimo por el 15% de los miembros de la misma”*.

Sentadas tales premisas, el aval se configura como un instrumento exigido por la norma que faculta simplemente al candidato para poder concurrir a un proceso electoral siempre que reúna la exigencia mínima legal consistente en un porcentaje de miembros de la Asamblea. Si bien pudiera pensarse que por vía de regulación por normativa federativa se modificase tal exigencia numérica, entendemos que, al tratarse de un mínimo legal, regulado de forma reglamentaria, impide que por vía de normativa federativa interna pudieran aumentar dicho porcentaje superior al establecido en el Real Decreto, pues ello constituiría un mayor gravamen de lo establecido en la norma y una clara causa impeditiva de la presentación de avales. Pero nada impide que el candidato sí pueda presentar voluntariamente un número de avales superior al exigido a un que la Federación –por norma interna- no pueda imponer una exigencia mayor de avales que supere el indicado 15%, que queda como límite. El riesgo evidente de una regulación que limite la duplicidad de avales a más de un candidato es el bloqueo de un número de avales que le impidiera obtener a otro candidato el porcentaje mínimo necesario para acceder a un órgano representativo, lo que se podría haber evitado si el propio Real Decreto hubiera establecido dicho porcentaje fijo –no de mínimos-, que dejase libre un número suficiente de presentaciones para otros candidatos, o bien, que se regulase en sede federativa en desarrollo de aquella norma con un mero cambio de redacción, convirtiendo el porcentaje mínimo (del 15%) en fijo, simplemente acotándolo, lo cual no presentaría inconveniente legal pues no contraviene la norma superior que determina el mínimo a partir del cual se puede modificar.

Evidentemente también esta opción está lejos de ser la más deseable, pues lo dejaría al albur de la discrecionalidad de las Federaciones –recordemos asociaciones privadas-, cuyo funcionamiento interno debe estar presidido por la cuota más alta posible de promoción de los principios democráticos y representativos, pero al menos, incrementaría la participación pues garantizaría la eventual presentación de algún o algunos candidatos más –en la medida que lo permita la proporción numérica en función al número de miembros de la Asamblea-. No habría de este modo, posible blindaje de candidaturas.

² Artículos 30 a 40 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

El ámbito autonómico

Las diferentes normas deportivas dictadas lo han sido en ejercicio de la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia exclusiva en materia de deportes por el título habilitante de la Constitución, asumida en sus respectivos Estatutos de autonomía. Cada Comunidad Autónoma, en función de aquella habilitación, ha regulado en materia deportiva dictando sus correspondientes leyes del deporte y reglamentos de desarrollo, pero escasamente han descendido hasta el detalle de incluir el aspecto electoral entre sus preceptos legales.

La postura interpretativa estatal, que no impide ni limita la duplicidad de avales, ha sido expresamente asumida por diversas normas autonómicas, como la Orden ECD 15/2016, de 19 de enero, por las que se regulan las convocatorias de elecciones a miembros de las Asambleas Generales y Presidentes de las Federaciones deportivas Aragonesas (BOA, 28 de enero de 2016), y la Comunidad Autónoma de Cataluña, entre otras. Por el contrario, comunidades como La Rioja, Castilla-La Mancha, Canarias, o Baleares, a título de ejemplo, han optado por una interpretación contraria a aquella, y se manifiestan a favor de la exclusividad.

El problema se presenta cuando, una federación deportiva autonómica al tiempo de desarrollar su normativa electoral no regula expresamente tal cuestión, y, ante la omisión o vacío normativo, al carecer de regulación sobre, si rige o no la exclusividad de los avales para la elección a la presidencia, se hace necesario establecer normas para solucionar la controversia, que suplan dicho vacío legal. No obstante, la ausencia de dicha regulación expresa en la normativa, no debería conducir a una interpretación que fuera restrictiva al otorgamiento de avales a más de un candidato, pues supone una limitación al derecho de sufragio pasivo. Ni tampoco, se habría de entender -tal ausencia- como una implícita prohibición

La única vía posible es acudir a la supletoriedad de la norma, pero esta no permite salvar supuestos absolutamente distintos de los que se pretende regular y respecto de los que no existe ningún nexo de similitud, pues exige interpretar disposiciones de forma que se integren con la norma que se trate de suplir. Se exigen, entre otros requisitos esenciales:

- a) Que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,
- b) Que las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

En atención a dichas premisas, situados dentro de un marco normativo, sin regulación electoral federativa autonómica, y en el que además, el legislador autonómico tampoco da respuesta en la propia normativa electoral autonómica-, pero en el que sin embargo, opta por hacer una remisión al régimen supletorio electoral general estatal, nos conduce a un único artículo que regula la exigencia de avales, es el 169.3 LOREG³, pero cuyo contenido, en puridad no viene referido al supuesto planteado de elección a presidente en federaciones deportivas, pues sólo prevé el aval de las agrupaciones de electores -que no es el caso-, y de partidos, federaciones o coaliciones sin representación en convocatoria anterior -que tampoco lo es-, lo que impediría la aplicación de la prohibición de la exclusividad de presentación de avales de la LOREG con carácter analógico a la elección de presidente de las federaciones deportivas. La técnica del sistema consagrado en la Ley Orgánica, es de aplicación estricta al proceso electoral del Congreso y Senado, no está previsto para el ámbito federativo, ni para el supuesto que se plantea donde se propone un candidato individual a presidente, lo que no permite extrapolar la exigencia de la exclusividad en la firma de avales que recoge la LOREG.

³ Artículo 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE de 20 de junio de 1985) (modificado por la Ley Orgánica 2/2011), establece para la presentación y proclamación de candidatos « **1. Para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado la Junta Electoral competente para todas las operaciones previstas en el Título I, Capítulo VI, Sección II de esta Ley, en relación a la presentación y proclamación de candidatos es la Junta Electoral Provincial. 2. Cada candidatura se presentará mediante listas de candidatos. 3. Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 % de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura. (Número 3 del artículo 169 redactado por el apartado cincuenta y uno del artículo único de la L.O. 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la L.O. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General («B.O.E.» 29 enero). Vigencia: 30 enero 2011) 4. Las candidaturas presentadas y las candidaturas proclamadas de todos los distritos se publican en el Boletín Oficial del Estado»**

En este punto es donde se suscita el problema, porque se traslada la cuestión a la interpretación que se le otorgue al indicado artículo atendiendo a lo que ya hemos expuesto.

Conclusiones

La confrontación de sistemas reguladores de la materia electoral se pone de manifiesto en los ámbitos estatal – contrario a la exclusividad del aval- y el autonómico – que o bien reproducen el sistema estatal o se oponen o carecen de regulación- .

La dualidad interpretativa, en caso de ausencia de regulación expresa en las federaciones autonómicas sobre la exclusividad del aval, debe decantarse en el sentido que logre y asegure la máxima libertad en el ejercicio de los valores representativos, asegurando la participación y democracia, realizando una interpretación que impida el carácter exclusivo y excluyente del aval.

El simple cálculo aritmético permite afirmar que la exclusividad en el otorgamiento de avales –sin poder duplicarse- tendría como consecuencia la limitación del número máximo de candidatos posibles, cuyo techo insalvable estaría representado por el número de veces en que se pudieran dividir el conjunto de los asambleístas entre el porcentaje establecido en el Decreto, el 15%. Aquel candidato que optase a la reelección tendría una clara ventaja frente a otros aspirantes, al contar con la relación más próxima o estrecha a la Federación y por tanto en la obtención de avales. Es más, si el candidato se hiciese con todos los avales de los asambleístas -o un número superior al 15 por ciento, que no dejase un porcentaje mínimo y suficiente para optar otros candidatos-, precisamente para bloquear al resto de aspirantes, dejaría vacío de contenido el derecho de sufragio pasivo y distorsionaría la finalidad de la norma electoral, que es la participación.

El panorama actual se debate entre ambas interpretaciones, cuya elección dependerá de muchos factores, o simplemente del mantenimiento de la estructura existente, lo que no contribuye a mejorar la situación que despeje la incertidumbre sobre el pronóstico de la función del aval en el futuro. Está en manos de los legisladores autonómicos, en estos casos, determinar su valor y efectos.