

Expte.: 22/2021

Valencia, a 1 de octubre de 2021

Presidente

D. Alejandro Valiño Arcos

Vicepresidenta

Dña. Mercedes Sánchez-Escobero Fernández

Vocales

D. Enrique Carbonell Navarro

Dña. Alejandra Pitarch Nebot

D. Mateo Castellá Bonet

Secretaria

Dña. Lucía Casado Maestre

Constituido el Tribunal del Deporte de la Comunidad Valenciana en sesión debidamente convocada para el 29 de septiembre, adoptó en relación con la petición formulada por la Dirección y la Subdirección General de Deporte de la Generalitat Valenciana, el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En fecha reciente se ha remitido a este Tribunal del Deporte a través de su Secretaría un correo electrónico con instrucciones del Director y del Subdirector General de Deporte de la Generalitat Valenciana, solicitando la emisión de un informe sobre el contenido del Borrador de Orden por la que se regularán próximamente los procesos electorales a los órganos de gobierno y representación de las Federaciones deportivas de la Comunitat Valenciana.

SEGUNDO.- Incluido en el Orden del Día de la sesión de 29 de septiembre de 2021, los miembros del Tribunal del Deporte, tras la consiguiente deliberación, extienden el siguiente:

INFORME

PRIMERO. Competencia del Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana para atender el requerimiento de la Dirección y Subdirección General de Deporte de la Generalitat Valenciana

La redacción vigente del art. 167.1 de la Ley 2/2011, de 22 de marzo, del Deporte y la Actividad Física de la Comunitat Valenciana (de la que también se hace eco el art. 2.3 del Decreto 36/2021, de 26 de febrero, del Consell, de regulación del Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana) contempla en su párrafo tercero que el Tribunal del Deporte pueda ejercer "*funciones consultivas en relación con las materias de su competencia, a instancia de la administración deportiva de la Generalitat*", todo ello dentro del "*marco del ordenamiento jurídico vigente y sin perjuicio de las competencias del órgano competente en materia de Deporte al que esté adscrito*".

El mencionado Decreto 36/2021 regula en su art. 15 el procedimiento para la solicitud de la emisión del presente informe, que se evacúa dentro de los plazos previstos reglamentariamente (art. 15.2) y a partir del escrito de remisión de la consulta y de la documentación relacionada (art. 15.1.a), si bien con los límites que establece el art. 15.1.b), que impone al Tribunal la cautela de no pronunciarse sobre asuntos de los que ya haya conocido o esté conociendo.

SEGUNDO. Metodología para la elaboración del presente Informe

La petición de evacuación de informe plantea preliminarmente el problema de si el Tribunal del Deporte debe omitir pronunciarse sobre aspectos de la regulación de la Orden sobre los que mostró su parecer interpretativo en el ejercicio de la potestad deportiva de ámbito electoral que le atribuye la Ley 2/2011 (art. 120.2.b), 161, 166.2 y 167.1 párrafo 1º) con ocasión del período electoral del año 2018 y en aplicación de la antecesora Orden 20/2018, de 16 de mayo, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte y de los distintos Reglamentos Electorales federativos que traían su causa de tal norma reglamentaria.

Resulta patente que la consulta dirigida al Tribunal del Deporte tiene por propósito, no sólo recabar su parecer a propósito de la regulación contenida en el Borrador, sino prevenir al máximo las controversias que tan frecuentemente se suscitan durante el proceso electoral. A tal fin, el examen del contenido del Borrador de la Orden puede ser también ocasión para que el Tribunal subraye los aspectos problemáticos advertidos en la aplicación e interpretación de la Orden de 16 de mayo de 2018 y de los Reglamentos Electorales federativos aprobados por entonces, y comprobar si subsisten o han sido corregidos en el Borrador sobre el que debe versar el Informe, así como detenerse en las novedades incorporadas al Borrador de la Orden y en las debilidades y fortalezas que, *prima facie*, se advierten en lo que será su aplicación e interpretación.

De ahí que, en síntesis, la tarea que ha de afrontar el Tribunal del Deporte sea:

- Examinar atentamente el Borrador de Orden de 2022.
- Destacar los aspectos que se adivinan como problemáticos, sea por la experiencia de los procesos electorales de 2018, sea por la forma de redactarse algunos de sus preceptos
- Formular recomendaciones si se advierte que la regulación reflejada en el Borrador no subsana los problemas detectados en el pasado o introduce o puede introducir otros nuevos que, preventivamente, convendría evitar a toda costa.

TERCERO. Análisis del Borrador cuya aprobación se prevé para comienzos de 2022

3.1. Las novedades enunciadas en el Preámbulo del Borrador

El Preámbulo de la Orden se hace eco de las novedades que introdujo en 2018 su antecesora y subraya que “*supusieron una evidente mejora en el desarrollo de los procesos electorales*”. Las mejoras señaladas fueron de fomento de la paridad, tanto en la composición de las candidaturas a junta directiva, como en la elección de los integrantes de la Asamblea, permitiéndose, en este último caso, la corrección de los resultados obtenidos para asegurar la presencia mínima en un 40% de personas de cada sexo. También se modificó el procedimiento de solicitud de voto por correo, imponiendo que se efectuara presencialmente por el propio votante en la sede de la Dirección General de Deporte.

Quizá la frase entrecomillada respondería mejor a la realidad si dijera que “*estas novedades han acentuado el compromiso de los poderes públicos por alcanzar de forma real y efectiva la igualdad de sexo, así como por la transparencia, buen gobierno y participación de los electores*”. Porque expresar que las novedades “*supusieron una evidente mejora en el desarrollo de los procesos electorales*” sería ignorar las dificultades y problemas que estas novedades, por muy bienintencionados que hayan sido (y que este Tribunal del Deporte celebra), suscitaron en el desarrollo, no de todos, pero sí de algunos procesos electorales, contribuyendo a que, en contraste con anteriores experiencias electorales, a un cierto crecimiento de las controversias en lo concerniente a la impugnación de candidaturas o en la proclamación de resultados, sin que hayan faltado episodios no precisamente edificantes en la sede de la Dirección General de Deporte con ocasión del ejercicio por parte de ciertos electores del derecho de voto anticipado.

Con todo, el Preámbulo no esconde las dificultades a las que la administración deportiva autonómica se enfrentó hace cuatro años. De ahí que, con el propósito de “*mejorar la agilidad, claridad e incremento de la participación en estos procesos*”, se pretende apoyar a las federaciones en lo relacionado con su impulso y establecer las máximas garantías para asegurar la participación del electorado en condiciones de transparencia y seguridad.

Al efecto, el Preámbulo apunta a las siguientes novedades:

- Asegurar que la Junta Electoral cuente con asesoramiento jurídico para el desempeño de sus funciones, bien reservando uno de los tres puestos para titulados en Derecho, que se proveerá mediante sorteo interno entre los candidatos que tengan esa cualificación (los otros dos integrantes se extraerán previamente del listado general de

- personas candidatas), bien, en el caso de no haber titulados en Derecho entre los postulantes, solicitando a la Dirección General de Deporte que le proporcione asesoramiento jurídico en el ejercicio de su labor.
- Promover una mayor objetividad, neutralidad y transparencia en el actuar de la Comisión Gestora mediante:
 - La prohibición de que sus integrantes puedan ser candidatos a la Asamblea General, ni siquiera en el caso de que, estando ya el proceso electoral en curso, dimitiesen de su cargo.
 - La previsión de un cuerpo de candidatos entre los censados para extraer por sorteo de esa terna el día de la celebración de la Asamblea Extraordinaria que da inicio al proceso electoral tres personas que, junto a los integrantes de la Junta Directiva saliente que no hubiesen dimitido, conformen la Comisión Gestora. Para el caso de que no lleguen a postularse candidatos o se postulen en número inferior a tres, la Dirección General de Deporte adoptará las medidas oportunas.
 - La ampliación a dos del número de calendarios modelo por los que, voluntariamente, pueden optar las federaciones, facilitando así a la Dirección General de Deporte su labor de apoyo durante el período electoral.
 - La modificación de los requisitos para la inclusión en el censo electoral de las personas jurídicas, pues habrán de estar inscritas en el Registro de Entidades Deportivas a 31.12.2020 y tener licencia en vigor a 31.12.2021.
 - El incremento de la publicidad del proceso electoral, no sólo a través de la habilitación de un espacio específico y destacado en la web federativa, sino mediante anuncios de difusión que estimulen la participación del electorado.
 - Incrementar la proporcionalidad en el resultado electoral al establecer que cada elector sólo pueda reflejar en la papeleta oficial su voto por un máximo de 2/3 del número de representantes que corresponda elegir en su estamento o circunscripción.
 - Estimular la digitalización del procedimiento, empleando para el cumplimiento de ciertos trámites (especialmente todo lo concerniente al sistema de voto anticipado para las personas que no puedan o no deseen votar presencialmente) la plataforma de reciente creación ELECDEP, que redundará en una mayor agilidad del proceso electoral y que servirá de antesala a su completa digitalización prevista para 2026.

Se advierte, sin embargo, que, a la luz de las enmiendas efectuadas por las personas y entidades que han tenido a bien participar en el trámite de consulta pública, se han introducido ciertas modificaciones en el texto articulado del Borrador de la Orden, por lo que convendría revisar el del Preámbulo a fin de evitar discordancias entre lo que en él se anuncia como novedad y lo que finalmente refleja la disposición normativa.

También podría señalarse en el Preámbulo cuál era el propósito de partida de la Dirección General de Deporte en lo relativo al tratamiento de ciertos aspectos de la Orden y cuál ha sido el resultado finalmente reflejado en el texto articulado a resultas de las enmiendas acogidas, lo que sin duda sería del gusto de esas personas y entidades que han tomado parte en el trámite de consulta pública, apercibiéndose de que su esfuerzo y cooperación en la elaboración de la norma ha resultado fructífero y enriquecedor del texto definitivo.

3.2. Examen del contenido del Borrador, problemas advertidos y propuestas de mejora

3.2.1. De los plazos a los que se ha de acotar el proceso electoral en cada federación

Establece el art. 2.2 del Borrador de la Orden que *“los procesos electorales deberán comenzar entre el 1 de enero y el 7 de julio de 2022, y deberán estar finalizados antes de que termine el año”*.

El art. 35.1 del Borrador de la Orden prevé la intervención de la Administración deportiva autonómica en caso de falta de convocatoria del proceso electoral. Pero, en cambio, no prevé expresamente las consecuencias derivadas de no observar el plazo de conclusión (*“antes de que termine el año”*), por lo que se propone añadir *“sin perjuicio de que, por las circunstancias*

concurrentes durante el proceso electoral, el calendario electoral sufra modificaciones a resultas de las resoluciones de la Junta Electoral, del Tribunal del Deporte o de la administración competente en materia de deporte”.

Ciertamente, el art. 35.3 del Borrador de la Orden contempla expresamente la posibilidad de adoptar medidas si la demora en la conclusión del proceso electoral es excesiva, pero se requiere, por añadidura, que esa demora dificulte, comprometa o ponga en riesgo la actividad deportiva de la federación, que es precisamente lo que habrá de evaluar la Dirección General de Deporte para conceder autorización para la adopción de las medidas que la Comisión Gestora estime conveniente proponer.

3.2.2. Convocatoria del proceso electoral

Dispone el art. 3.1 del Borrador de la Orden que *“la propuesta de convocatoria del proceso electoral (...) deberá realizarla antes de la fecha prevista en el apartado 3 del artículo anterior”.*

La supresión del art. 3.2 del Borrador de la Orden en el trámite de enmiendas obliga a variar la numeración, de modo que donde se dice *“apartado 3”* debe decir *“apartado 2”* y, por tanto, si los procesos electorales deben comenzar entre el 1 de enero y el 7 de julio, su convocatoria debe realizarse con cierta antelación.

Resulta algo espinosa la terminología empleada. En el art. 3.1 del Borrador de la Orden se habla de ‘propuesta de convocatoria del proceso electoral’ efectuada por la Presidencia, pero no indica ante qué órgano la presenta. En cambio, el art. 3.2 del Borrador de la Orden habla de ‘aprobación’, no de la ‘propuesta’, sino de la ‘convocatoria para la elección’, aprobación que se lleva a cabo mediante acuerdo la Asamblea General Extraordinaria convocada al efecto.

También resulta problemático la falta de apertura oficial de un plazo para presentar candidaturas a integrar por sorteo la Junta Electoral federativa y la Comisión Gestora, en este caso junto con los miembros de la Junta Directiva que han decidido continuar en funciones. De hecho, de estos aspectos se trata en los arts. 8.2 párrafo segundo y 9.3 párrafo segundo del Borrador de la Orden cuando se dice que la formalización de candidaturas a observadores de la Comisión Gestora o a integrantes de la Junta Electoral federativa se efectuará *“desde la fecha de convocatoria de la Asamblea General Extraordinaria y hasta el mismo día de dicha Asamblea”.*

En la medida en que el art. 1.1 del Borrador de la Orden establece que las federaciones deportivas deben pasar por el proceso electoral que regula la Orden *“necesariamente”*, puede prescindirse del término ‘propuesta’. De este modo, se propone la siguiente redacción integral para el art. 3 del Borrador de la Orden:

“1. La persona que ejerza la Presidencia de la federación o, en caso de vacante, ausencia o enfermedad, la persona que le sustituya, deberá convocar, antes de la fecha prevista en el apartado 2 del artículo anterior, Asamblea General Extraordinaria para la elección de las personas integrantes de la asamblea y para la elección de la Presidencia y Junta Directiva de dicha Federación.

2. Publicada inmediatamente la convocatoria en la página web federativa y notificada a los asambleístas por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción y, en todo caso, telemáticamente, se tendrá por abierto plazo, que se extenderá hasta el mismo día de celebración de la Asamblea General Extraordinaria, para presentar candidaturas a la Junta Electoral federativa y, en calidad de observadores, a la Comisión Gestora.

3. La convocatoria de esa Asamblea General Extraordinaria deberá contener como mínimo el siguiente Orden del Día:

a) Aprobación en ella de la convocatoria de elecciones

b) Aprobación en ella del Reglamento Electoral y sus anexos

c) *Nombramiento, por sorteo entre los candidatos presentados, de la Junta Electoral federativa y de los observadores de la Comisión Gestora.*

d) *Disolución de la Asamblea General y de la Junta Directiva.*

4. *(Idéntico que el del Borrador).*

5. *(Idéntico que el del borrador, sin perjuicio de lo que se dice más abajo)."*

3.2.3. Remisión del Acta de la Asamblea General Extraordinaria a la Dirección General de Deporte

En el art. 3.5 del Borrador de la Orden se impone a quien ostente "*la secretaria de la comisión gestora*" el deber de remitir el Acta de la Asamblea General Extraordinaria de convocatoria del proceso electoral a la Dirección General de Deporte en el plazo máximo de 3 días a contar desde su celebración.

El problema que se atisba, si se quiere cumplir en sus propios términos el mandato reglamentario, es que la Comisión Gestora debería constituirse con extraordinaria celeridad apenas celebrada la Asamblea General Extraordinaria que la hace nacer a la vida del Derecho a fin de, como establece el art. 8.5 del Borrador de la Orden, poder designar "*de entre sus integrantes dos personas para realizar las funciones de presidencia y secretaria*".

En cuanto a la documentación que la Secretaría de la Comisión Gestora ha de remitir a la Dirección General de Deporte, podría recogerse, no sólo "*los lugares donde está expuesta la convocatoria*", sino también "*el enlace de acceso por internet a toda la documentación que deba difundirse en relación con el proceso electoral en la web federativa*" a fin de que la Dirección General de Deporte pueda comprobar de primera mano el grado de cumplimiento de los deberes de publicidad y transparencia.

3.2.4. Posible errata en el art. 4.2.c) del Borrador de la Orden

No se sabe si es o no una errata, pero quizá deba decir "*requisitos, plazos (y forma) de presentación y proclamación de candidaturas*".

3.2.5. Lugar de ejercicio de las funciones de la Junta Electoral federativa

Se hace referencia en el art. 4.2.k) del Borrador de la Orden a que el Reglamento Electoral federativo deberá regular la ubicación de la Junta Electoral federativa, pero quizá no sea necesario tal cosa si la Orden ya establece (art. 9.16 del Borrador) que "*el ejercicio de funciones por la junta electoral federativa tendrá lugar en la sede de la federación deportiva*". Se entiende que, para el caso de que una Federación tenga delegaciones provinciales, la falta de referencia del Borrador de la Orden a que el lugar de actuación de la Junta Electoral haya de ser la 'sede principal' permitiría el ejercicio de sus funciones también en tales delegaciones territoriales.

3.2.6. Requerimiento de subsanación y modificaciones del Reglamento Electoral federativo

Quizá podría añadirse en el inciso final del art. 4.3 del Borrador de la Orden la posibilidad de que el órgano competente en materia de deporte, encargado de controlar la legalidad y ajuste a la Orden del Proyecto de Reglamento Electoral federativo, pueda, en su caso, corregir de oficio los defectos que detecte dentro del plazo señalado por el precepto. Ello respondería a los principios de, entre otros, agilidad, eficacia y cooperación en el obrar de la Administración (art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

La cláusula introductoria del art. 4.4 del Borrador de la Orden no termina de entenderse: si la Asamblea General introduce modificaciones en el reglamento electoral, se sobreentiende que serán para subsanar los defectos que el órgano competente en materia de deporte haya detectado. Si lo que se quiere decir es que la Asamblea General puede aprovechar el trámite de subsanación para modificar el Reglamento en aspectos no afectados por el requerimiento

de subsanación, desde luego la actividad de control de la administración autonómica puede llegar a ser heroica.

Entiende este Tribunal del Deporte que el párrafo segundo del art. 4.4 compromete a la Dirección General de Deporte a evacuar un informe expreso de conformidad con el Reglamento Electoral aprobado en sede federativa, tanto si no ha habido que exigir subsanaciones como si éstas han tenido que atenderse a instancia de la administración deportiva, pues, en caso de no extenderse el informe, el Reglamento Electoral no será válido ni eficaz.

3.2.7. Publicidad de la documentación que ‘deba ser publicada’ (art. 5 del Borrador de la Orden)

Quizá convenga extender la obligatoriedad de publicidad, no sólo a la convocatoria, sino al Reglamento Electoral (una vez cuente con el informe favorable de la Dirección General de Deporte). Quizá ello se sobreentienda cuando se dice que habrá de mantenerse expuesta *“toda la documentación que genere el proceso electoral”*.

Desde luego, las referencias al deber de publicar toda la documentación *“que deba ser publicada”* y, seguidamente, la invocación de la normativa reguladora de protección de datos de carácter personal como límite al deber de publicidad, coloca a la Comisión Gestora, a la Junta Electoral y al Tribunal del Deporte ante un escenario de múltiples reclamaciones en el que, por lo demás, son de aplicación normas sectoriales de ámbito estatal y comunitario de una complejidad nada desdeñable, que quizá rebasa las capacidades de estos órganos.

Con una finalidad meramente preventiva de hipotéticas situaciones de conflicto, no estaría de más que la Dirección General de Deporte elaborase una guía que pudiese servir de orientación a los órganos electorales federativos en cuanto a qué puede y qué no puede publicarse sin vulneración de la normativa de protección de datos aplicable.

Por lo demás, aunque el Preámbulo señalaba entre las novedades la previsión de anuncios de difusión que estimulen la participación del electorado, lo cierto es que en el texto articulado del Borrador de la Orden la cosa no termina de concretarse.

3.2.8. Órgano que ha de atribuir el carácter de hábil al mes de agosto (art. 6.1 del Borrador de la Orden)

La atribución al mes de agosto del carácter de inhábil a efectos electorales podría excepcionalmente revertirse *“a petición fundada de parte (...) para determinados actos de trámite”*. Lo que el precepto no prevé es el órgano llamado a resolver la petición, aunque quizá pueda sobreentenderse que es la Junta Electoral federativa y, en vía de recurso, el Tribunal del Deporte. Cabe también que la petición deba dirigirse a la administración deportiva autonómica. Quizá este aspecto debiera precisarse.

3.2.9. Consecuencias de la vulneración de la prohibición de hacer campaña el día de las elecciones (art. 6.5 del Borrador de la Orden)

La norma establece la prohibición de hacer campaña de toda clase el día de las votaciones, pero no establece cuáles son las consecuencias de ámbito electoral derivadas del incumplimiento de esta regla.

De este modo, cualquier denuncia que al respecto pueda plantearse ante la Junta Electoral no tendrá más consecuencia que su traslado a los órganos disciplinarios, en funciones durante el proceso electoral, por si tuviese su encaje en alguno de los ilícitos de tal tipo tipificados legal, reglamentaria o estatutariamente.

Cabría también subsumir esta vulneración en el tipo genérico e impreciso descrito como infracción leve en el art. 110.5 de la Ley 2/2011 (*“el incumplimiento de cualquier otro deber u obligación establecidos por la presente ley, o en su desarrollo reglamentario, cuando no tengan la calificación de infracción grave o muy grave”*), que facultaría a la Dirección General

de Deporte, previa instrucción del expediente correspondiente (art. 103.4 de la Ley 2/2011), para imponer multas de 60 a 600 euros (art. 112.4 de la Ley 2/2011).

Falta, por tanto, un régimen disciplinario de rango legal como el que sustenta la actuación de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, facultada por la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, no sólo para resolver quejas, reclamaciones y recursos (art. 20.1.e) o proclamar resultados electorales (art. 20.1.d), sino también para imponer multas y ejercer la jurisdicción disciplinaria sobre las personas que intervengan en las operaciones electorales (art. 20.1.c) y 20.1.e) en relación con el art. 46, que cuantifica las multas a imponer a los infractores.

La previsión del art. 88.2 del Decreto 2/2018 es del todo punto insuficiente. Aunque se hace eco de un cierto grado de responsabilidad por el incumplimiento de normas electorales, la disposición es sólo aplicable a *“las personas integrantes de los diversos órganos de las federaciones”*, que durante el proceso electoral son ciertamente un número muy reducido.

3.2.10. Art. 8 del Borrador, dedicado específicamente a la Comisión Gestora

Como se ha expresado, el Borrador de la Orden, en su Preámbulo, señala diversas vías que podrían redundar en una mayor objetividad, neutralidad y transparencia en el actuar de la Comisión Gestora.

Entre ellas se halla previsto, *“como apoyo al funcionamiento de la comisión gestora durante el desarrollo de los procesos electorales”*, el nombramiento por la Asamblea General Extraordinaria mediante sorteo de tres personas en calidad de observadores, las cuales previamente (entre la fecha de convocatoria de la Asamblea General Extraordinaria que da inicio al proceso electoral y su misma celebración) habrán debido presentar su candidatura.

A propósito de los llamados ‘observadores’

Al decir la norma que se trata de *“tres personas más”* parece querer atribuirles la misma condición que al resto de integrantes de la Comisión Gestora, mientras que, al calificarlos seguidamente de ‘observadores’, se crea la apariencia de que son cosa distinta. A estos ‘observadores’ competen funciones, unas más activas (colaborar en tareas de gestión y administración de la federación) y otras algo más pasivas (supervisar el funcionamiento de la comisión gestora, que es tanto como decir controlar y vigilar), inmiscuyéndose quizá en las funciones y competencias de los órganos con potestad deportiva de ámbito electoral (Junta Electoral federativa y Tribunal del Deporte), o erigiéndose (quizá éste haya sido el subyacente propósito que inspira la creación de estos ‘observadores’) en denunciadores cualificados, al menos a efectos probatorios, de la actuación de los integrantes de la Comisión Gestora.

La referencia a que *“podrán acceder a las reuniones de la comisión gestora, a toda la documentación que genere el proceso electoral y serán informadas de todos los actos y acciones que se realicen en la federación durante el mandato de dicha comisión”*, velando por *“la máxima difusión, objetividad, publicidad y transparencia del proceso electoral”* abunda en la idea de que, más que verdaderos integrantes de la Comisión Gestora, son algo parecido a inspectores externos a la misma.

Si el propósito es tenerlos por integrantes de la Comisión Gestora, tal cosa debería expresarse sin tapujos, prescindiendo de términos como ‘observadores’, tan al uso en procesos electorales de cuya falta de pulcritud se tiene en la comunidad internacional más que fundadas sospechas. Y si lo que se pretende es que operen como cualificados ‘informantes’ de eventuales irregularidades cometidas durante el proceso electoral por la Comisión Gestora, desde luego que a sus manifestaciones difícilmente podría concedérseles un valor probatorio de especial relieve en orden a facilitar la labor de la Junta Electoral federativa y del Tribunal del Deporte, pues en ellos no se evidencia más cualidad que la de haber formalizado en tiempo y forma su candidatura, sin que su elección vaya acompañada del revestimiento de potestad pública de ninguna clase.

La norma no establece cuáles son los requisitos para poder aspirar a ser elegido como ‘observador’ por la Asamblea General Extraordinaria, más allá de la presentación de la candidatura. Quizá convenga precisarlo específicamente o señalar que son los mismos que para concurrir como candidato a alguno de los estamentos de personas físicas o, incluso, para postularse para la Junta Electoral federativa.

De acuerdo con lo expresado en los párrafos anteriores, la comunicación al órgano competente en materia de deporte de quienes son los que componen la Comisión Gestora debería expresar qué personas proceden de la Junta Directiva saliente y qué personas asumen el rol de ‘observadores’.

Asimismo, habría que clarificar si estos ‘observadores’ pueden postularse a la Presidencia y a la Secretaría de la Comisión Gestora (art. 8.5 del Borrador). Si su tarea es de supervisión del actuar de la Comisión Gestora, como expresamente recoge la norma en los párrafos anteriores (art. 8.2 del Borrador), la respuesta a esta cuestión parecería ser negativa.

A propósito de las prohibiciones que pesan sobre los integrantes de la Comisión Gestora, personal y miembros de otros órganos federativos

En cuanto a que, como en la Orden de 2018, la Comisión Gestora, el personal federativo y los integrantes de otros órganos subsistentes (como los que integran los órganos disciplinarios) no podrá acometer actos que induzcan o condicionen el sentido del voto de los electores, ni servirse de los medios de la Federación para impulsar o favorecer ciertas candidaturas, ni realizar nuevas contrataciones de personal fijo, ni realizar despidos ni ceses de personal durante su mandato, ya se ha indicado que la Orden no prevé un régimen disciplinario de naturaleza propiamente electoral, por lo que no cabría más que dar traslado de los hechos a los órganos disciplinarios federativos en funciones a fin de que, si estiman que son subsumibles en alguno de los ilícitos disciplinarios tipificados legal, reglamentaria o estatutariamente, procedan a la apertura de un procedimiento disciplinario extraordinario tendente a depurar responsabilidades en ese ámbito.

Desde luego, a primera vista el único tipo infractor disciplinario de rango legal en el que subsumir en ciertos casos este tipo de conductas podría ser el ‘abuso de autoridad’ (art. 124.1.a) de la Ley 2/2011), o, como se ha señalado antes, el art. 110.5 de la Ley 2/2011, cuyo conocimiento excede del ámbito competencial de los órganos con potestad deportiva disciplinaria para recaer, en cambio, en la esfera sancionadora de la Administración deportiva autonómica (art. 103.4.a) de la Ley 2/2011).

La adopción de medidas que a menudo interesan los denunciantes que sostienen la vulneración de lo dispuesto en el art. 8.6 del Borrador de la Orden, tales como la nulidad, suspensión, paralización o retroacción del proceso electoral a su momento inicial o a alguna de sus fases anteriores, sólo podría adoptarse a resultas de lo que finalmente se acuerde en la sustanciación de esos procedimientos disciplinarios o sancionadores (por ejemplo, en aplicación del art. 111.3 de la Ley 2/2011).

Y, aun así, falta en el Borrador de la Orden una expresa atribución de una competencia o facultad de semejante calado a los órganos con potestad deportiva de ámbito electoral (la Junta Electoral o el Tribunal del Deporte). Ni siquiera en el art. 35 del Borrador de la Orden (intervención administrativa), la administración deportiva autonómica se arroga, entre las muchas medidas que enuncia, la potestad de suspender, paralizar o retrotraer el proceso electoral.

A propósito de las funciones de la Comisión Gestora

Vienen enunciadas en el art. 8.7 del Borrador de la Orden. Sobre el particular:

- En el apartado b), se propone añadir, “*así como las eventuales modificaciones o subsanaciones de que sea objeto a requerimiento de la administración deportiva autonómica*”.

- En el apartado c), se propone complementar el inciso final en los siguientes términos: *“así como una cuenta de correo electrónico dentro del dominio oficial de la federación”*.
- En el apartado d), se adivinan problemas por el rigor de la exigencia, pues no todas las federaciones cuentan con los mismos medios humanos y materiales y, en consecuencia, pueden tener mayores o menores dificultades para *“arbitrar un sistema de comunicación con las entidades deportivas (¿sólo con las entidades y no con el resto de electores?) que asegure la constancia de la recepción por éstas de todos los documentos correspondientes al proceso electoral”*).

3.2.11. Art. 9 del Borrador, dedicado específicamente a la Junta Electoral

Conformación de la Junta Electoral federativa

Tal como se indicaba en el Preámbulo del Borrador de la Orden, una de las novedades es asegurar que la Junta Electoral cuente con asesoramiento jurídico para el desempeño de sus funciones, bien reservando uno de los tres puestos para titulados en Derecho, bien, en el caso de no haber titulados en Derecho entre los postulantes, solicitando a la Dirección General de Deporte que le proporcione asesoramiento jurídico en el ejercicio de su labor.

Se aprecian, no obstante, ciertas discordancias entre el Preámbulo y el art. 9.3 del Borrador de la Orden en cuanto al procedimiento de conformación de la Junta Electoral federativa, por lo que habría que modificar convenientemente lo expresado en el Preámbulo.

El artículo 9.2 del Borrador de la Orden establece los requisitos que deben concurrir en quienes se postulen a integrar este órgano, pero no prevé el modo en que tal candidatura habrá de formalizarse. Con independencia de que las candidaturas puedan aceptarse, cualquiera que sea la forma en la que se exteriorice la voluntad de los aspirantes, no estaría de más que cada Federación elaborase un formulario estandarizado que, por añadidura, permita recabar del interesado información sobre si está o no titulado en Derecho (Grado, Licenciatura o Doctorado), con vistas a dar cumplimiento al procedimiento de constitución de la Junta Electoral federativa que, novedosamente, contempla el Borrador de la Orden en su art. 9.3. Este formulario podría ponerse a disposición de los federados en la sección de su página web dedicada al proceso electoral con indicación de las formas de presentación (presencialmente o por correo electrónico).

Asesoramiento jurídico a la Junta Electoral federativa

En todo caso, debe contarse con que haya personas que no deseen manifestarse a propósito de la titulación universitaria que poseen y, en consecuencia, que no tienen el más mínimo interés en presentarse, en el seno de la Junta Electoral de la que forman parte, como especialistas en Derecho.

La referencia que se contiene a que *“una vez constituida la Junta Electoral federativa, ésta podrá solicitar a su federación deportiva o a la Dirección General de Deporte a una persona para que preste asesoramiento jurídico, si lo considera necesario”*, suscita algunos interrogantes.

En primer término, si la presencia entre los integrantes de un titulado en Derecho que ha hecho valer tal condición es compatible con la disposición arriba reproducida. Lo razonable sería que, si para la conformación de la Junta Electoral se ha dado entrada a un titulado en Derecho que en su solicitud ha hecho valer tal condición, no sea posible solicitar el asesoramiento jurídico señalado o, al menos, no se contemple tal posibilidad con carácter preferente para el caso de que los recursos con los que cuente la Dirección General de Deporte sean limitados.

En segundo término, siendo que el Borrador de la Orden pone el acento en el carácter independiente de la Junta Electoral federativa, una solicitud dirigida a *“su federación deportiva”* (que es tanto como decir a su Comisión Gestora) es una ocasión para que se produzcan interferencias que puedan comprometer la neutralidad del órgano, a menos que la Federación deportiva no sea quien proporciona la persona asesora, sino quien cursa la solicitud a la

Dirección General de Deporte, lo que, ciertamente, se enmarcaría dentro del deber de colaboración que la Comisión Gestora debe tener para con la Junta Electoral federativa.

En tercer lugar, en la medida en que la persona asesora (que a juicio de este Tribunal del Deporte debe ser proporcionada por la Dirección General de Deporte) va a poder asistir a las reuniones de la Junta Electoral y tener acceso a la documentación, en aras de la transparencia del proceso electoral que proclama el Borrador de la Orden, quizá convenga dar publicidad a su identidad y cualificación dentro de la sección de la página web dedicada al proceso electoral.

Por último, lo previsto en el art. 9.6 del Borrador de la Orden (*“la Dirección General de Deporte, a solicitud de alguna persona que integre la Junta Electoral, podrá nombrar a una persona para que asista a las reuniones de la junta electoral federativa, que tendrá voz, pero no voto”*), plantea la cuestión del papel que la Orden pretende reservar. Puede pensarse que no el de asesoramiento (art. 9.3 del Borrador de la Orden), sino quizá el de mediación ante eventuales escenarios de tensión o de dificultad en el funcionamiento del órgano.

Gratuidad en el ejercicio de la potestad deportiva de ámbito electoral

El art. 9.7 del Borrador de la Orden establece que *“el desempeño de funciones en la junta electoral federativa tendrá carácter gratuito. No obstante, podrán (sus integrantes) percibir indemnizaciones y dietas si así lo decide la comisión gestora”*.

Parece razonable, a fin de reforzar la independencia del órgano, que la percepción de dietas e indemnizaciones se acuerde en la Asamblea General Extraordinaria que da inicio al proceso electoral.

Iguals consideraciones puede hacerse en relación con las indemnizaciones y dietas a percibir por los componentes de las mesas electorales (art. 21.2 párrafo segundo del Borrador de la Orden).

Presidencia de la Junta Electoral federativa

Aunque el art. 9.10 de la Orden establece que los cargos de Presidente y Secretario sean elegidos por los que integran la Junta Electoral federativa o, en su defecto, por sorteo, quizá podría ser bueno que la Presidencia se atribuya, en su caso, a aquel que sea titulado en Derecho y haya accedido a la Junta Electoral a través de la terna correspondiente, siendo que esa preparación en cuestiones jurídicas puede justificar la atribución de un voto de calidad en los casos de empate en las votaciones (art. 9.13 del Borrador de la Orden).

Alcance de la competencia de la Junta Electoral federativa y, por extensión, del Tribunal del Deporte frente a las infracciones o desviaciones de la normativa electoral

Del mismo modo que el art. 46.1 de la Ley Electoral Valenciana reconoce potestad disciplinaria y sancionadora a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, el Borrador de la Orden atribuye a las Juntas Electorales federativas la función de *“decidir sobre cualquier incidente que surja en el transcurso del proceso electoral, que pueda constituir una infracción o desviación de la normativa electoral o que pueda afectar a los principios de publicidad, igualdad de oportunidades, libertad, no discriminación y secreto de voto, que tienen que estar presentes durante todo el proceso electoral”* (art. 9.12.1), así como la de conocer y decidir (estos verbos han sido omitidos en la redacción de la norma) sobre *“cualquier otra cuestión que afecte directamente a la celebración de las elecciones y a sus resultados”* (art. 9.12.o).

Desde luego, por la experiencia habida en procesos electorales anteriores, puede decirse que estos preceptos, por su carácter genérico e impreciso, son de los más invocados por quienes formulan reclamaciones o recursos ante los órganos con potestad deportiva de ámbito electoral.

A diferencia del precepto legal anteriormente señalado, el Borrador de la Orden no parece estar acotando el alcance o ámbito al que se extiende el ejercicio de esta función. En efecto, en el precepto legal (art. 46.1 de la Ley Electoral valenciana), la esfera de cognición de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana se circunscribe a *“toda infracción de las normas*

obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito”, por lo que parece razonable restringir en la misma medida el radio de acción de las Juntas Electorales federativas, que, como se ha dicho, pueden no estar integradas por personas con preparación jurídica y no haber requerido el asesoramiento jurídico previsto en la norma reglamentaria.

Idénticas consideraciones pueden hacerse si se toma en consideración el marco normativo estatal, pues el art. 19.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, al enunciar las competencias de la Junta Electoral Central, menciona *mutatis mutandis* algunas de las que el Borrador de la Orden reconoce como funciones de las Juntas Electorales federativas (“resolver las quejas, reclamaciones y recursos”, “ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales” y “corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral”), pero también establece el límite de que “las infracciones que se produzcan (...) no sean constitutivas de delito”, previendo específicamente un régimen de delitos electorales en los arts. 139 y ss. de la referida Ley Orgánica, alejados de su ámbito competencial.

Así, ejemplificativamente, por ser conductas de las más denunciadas en procesos electorales federativos anteriores, se califican de delitos electorales en la Ley Electoral General conductas como solicitar directa o indirectamente el voto de algún elector o su abstención, interviniendo recompensa, dádivas, remuneraciones o promesas (art. 146.1.a); presionar con violencia o intimidación a los electores en el ejercicio de su libertad de voto (art. 146.1.b); e impedir o dificultar el acceso, salida o permanencia de los electores y candidatos en lugares relacionados con el proceso electoral (art. 146.1.c). Y, para la persecución de estas conductas constitutivas de delito electoral, el art. 151.1 fija como procedimiento para su tramitación las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, estableciendo la particularidad de que han de sustanciarse con la máxima urgencia posible por el carácter preferente de la materia.

Ciertamente, pretender proyectar ese mandato legal de agilidad y celeridad en la conducción del procedimiento penal cuando las infracciones supuestamente constitutivas de delito afectan a un proceso electoral de una Federación deportiva autonómica linda en la ciencia ficción, puesto que las razones de orden público e institucional que inspiran esa rápida intervención de los órganos jurisdiccionales del orden penal brillan por su ausencia cuando se trata de procesos electorales federativos.

Comoquiera que sea, entiende este Tribunal del Deporte que el enjuiciamiento de conductas constitutivas de delito excede con mucho de las competencias de una Junta Electoral federativa. La actuación que le competiría, de conformidad con el art. 122 de la Ley 2/2011, aplicable a toda clase de ejercicio de la potestad deportiva, también la electoral, podría ser, proyectando analógicamente otros preceptos de la Ley 2/2011 (arts. 106 y 144), dar traslado de los hechos objeto de denuncia al Ministerio Fiscal y suspender el proceso electoral sólo en los casos en que se haya producido incoación del proceso penal.

Y es que, con independencia de que las conductas denunciadas sean o no constitutivas de delito, detrás de las funciones enunciadas en el art. 9.12.l) y o) del Borrador de la Orden, falta en la norma una indicación clara y precisa de cuáles son las decisiones de orden disciplinario o sancionador que pueden acordar los órganos con potestad deportiva electoral sobre las personas responsables de perturbar el proceso electoral, así como las que pueden adoptarse para restablecer su decurso en condiciones de la más estricta legalidad.

La ausencia de un régimen sancionador electoral al que sujetar la conducta de los candidatos y electores, todos ellos personas federadas, no deja más vía en el ámbito deportivo federativo, en los casos en que no estemos propiamente ante la comisión de un delito, que la propiamente disciplinaria (en los casos en que se aprecie ‘abuso de autoridad’), que habrá de tramitarse por los cauces del procedimiento extraordinario, cuya sustanciación, como es bien sabido, es competencia de los órganos disciplinarios federativos, todavía en funciones durante el período electoral. Cabría también, como hemos señalado, incoar el procedimiento sancionador del art. 103.4 de la Ley 2/2011, si se estimara aplicable el tipo infractor leve del art. 110.5 de la Ley 2/2011.

Otra posibilidad es que los órganos con potestad deportiva de ámbito electoral (la Junta Electoral y el Tribunal del Deporte) enjuicien los hechos que puedan entrañar desviación de la normativa electoral, prescindiendo de sus implicaciones penales, disciplinarias y sancionadoras, siendo que a ellos no puede corresponder, al menos por los cauces del procedimiento electoral (por tanto, a la Junta Electoral federativa en ningún caso), la imposición de penas o sanciones disciplinarias o de otra índole.

Así las cosas, en el ejercicio de su potestad de ámbito electoral su labor indagatoria podría orientarse a constatar si esas desviaciones a la normativa electoral descritas en los arts. 9.12.l) y o) del Borrador de la Orden han perturbado el proceso electoral y, en su caso, con qué alcance, adoptando, en tal supuesto, aquellas medidas que permitan la reconducción del proceso electoral por cauces de legalidad.

El problema que se adivina es que, presupuesto inevitable para ello es el examen de la conducta desplegada por el supuesto infractor o denunciado en relación con los hechos que se le imputan y que han podido incidir negativamente en el proceso electoral, y, aunque el interés de los órganos con potestad deportiva de ámbito electoral no vaya más allá que constatar en qué medida ha resultado viciado o perturbado el proceso electoral, no puede negarse que su actividad investigadora obligaría a inmiscuirse, con el riesgo de prejuzgar su actuación, en la esfera competencial de otros órganos (jurisdiccionales del orden penal, ministerio fiscal, disciplinarios, administrativos con potestad sancionadora).

De ahí que no se atisbe más solución que la previsión de un régimen electoral sancionador que faculte a los órganos con potestad deportiva de ámbito electoral a castigar, con la debida tipificación de las conductas y de las sanciones, esas desviaciones a la normativa electoral, así como a prever un abanico de medidas de reparación o reposición de la situación al estado de cosas anterior al momento de producirse la infracción o desviación, en el caso de que puedan considerarse adecuadas.

Levantamiento de actas y lugar de actuación de la Junta Electoral federativa

No en pocas ocasiones lo dispuesto en el Borrador de la Orden en su art. 9.14 (*“en todos los trámites del proceso electoral en que deba actuar la junta electoral federativa se levantará la correspondiente acta, que será firmada por la secretaría, con el visto bueno de la presidencia”*) ha dado ocasión a impugnaciones fundadas en la falta de observancia de los requisitos formales apuntados: firma de la Secretaría y visto bueno de la Presidencia.

La previsión del art. 9.17 del Borrador de la Orden, autorizando el empleo de medios electrónicos, puede mover, como lo ha hecho en el pasado, a los órganos revisores con potestad deportiva electoral (el Tribunal del Deporte) a dulcificar el rigor en su aplicación cuando la pretensión, muchas veces de nulidad de lo resuelto, no se funda en indicios racionales de suplantación de la identidad de los integrantes de la Junta Electoral federativa o de falta de autenticidad del contenido del Acta.

Al propio tiempo, la exigencia de un acuerdo unánime y expreso de los miembros de la Junta Electoral federativa para que puedan llevar a cabo sus funciones en lugares distintos de la sede o sedes federativas, o para recurrir al empleo de medios electrónicos para la adopción de sus acuerdos, puede alimentar impugnaciones con un afán meramente obstruccionista del proceso electoral y sin una expectativa real y efectiva de que una eventual pretensión de nulidad de la resolución dictada en tales condiciones pueda prosperar.

Deber de colaboración entre la Comisión Gestora y la Junta Electoral federativa

Como ya se ha indicado, la ausencia de un régimen disciplinario típicamente electoral por infracciones de los mandatos y prohibiciones que la Orden o cada Reglamento Electoral federativo establece atenúan en buena medida su operatividad durante el desarrollo del proceso electoral, sin perjuicio de que quienes contravengan esos deberes queden expuestos a consecuencias penales, sancionadoras o disciplinario-deportivas en los términos ya apuntados.

Es el caso del deber de asistencia que debe prestar la Comisi3n Gestora o la Junta Directiva a la Junta Electoral en el ejercicio de sus funciones, pues el Borrador de la Orden no prev3 consecuencias jur3dicas de ninguna clase en caso de infracci3n, ni sobre las personas de los infractores, ni sobre el mismo proceso electoral, para el caso de que la falta de cooperaci3n pudiese incidir directa o indirectamente en su decurso. Todo lo m3s podr3a recurrirse al juego combinado de los arts. 40 del Decreto 2/2018 y el art. 35 del Borrador de la Orden, o a la instrucci3n de procedimientos sancionadores o disciplinarios en los t3rminos expuestos.

3.2.12. Recurso de reposici3n contra las resoluciones del Tribunal del Deporte durante el proceso electoral

Lo establecido en el art. 11.1 del Borrador de la Orden plantea la cuesti3n de si cabe interponer o no recurso de reposici3n contra las resoluciones del Tribunal del Deporte dictadas durante los procesos electorales federativos. La referencia que hace el precepto al art. 167 de la Ley 2/2011 alimenta tal posibilidad, pues es precisamente esa norma legal la que menciona este recurso al decir que *“las resoluciones del Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana agotan la v3a administrativa y contra ellas s3lo puede interponerse recurso contencioso-administrativo, y en su caso recurso potestativo de reposici3n, contra las resoluciones del Tribunal del Deporte de la Comunitat Valenciana”*.

Precisamente, el giro gramatical *“en su caso”* autorizar3a a prescindir, por la perentoriedad y estrechez de los plazos del calendario electoral, del recurso de reposici3n, por lo que se propone a3adir el inciso final *“sin que contra ellas quepa interponer recurso de reposici3n”*.

3.2.13. Legitimaci3n para interponer recursos en materia electoral

El art. 11.2 del Borrador de la Orden circunscribe la legitimaci3n impugnatoria enalzada a *“todas aquellas personas, f3sicas o jur3dicas, cuyos derechos o intereses leg3timos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por las resoluciones de las juntas electorales federativas”*.

Con mayor amplitud se formula la legitimaci3n impugnatoria en otro precepto de rango jer3rquico superior (el art. 162 de la Ley 2/2011), que, en franca contradicci3n con el art. 112.1 de la Ley 39/2015, confiere legitimaci3n a *“los que hayan sido parte en la impugnaci3n ante la junta electoral federativa”*, con lo que esa legitimaci3n impugnatoria enalzada parece no tener m3s presupuesto que la circunstancia formal de haber presentado reclamaci3n previa ante la Junta Electoral federativa.

En todo caso, parece oportuno mantener la redacci3n del precepto en una norma que ser3 la de manejo inmediato por los intervinientes en el proceso electoral, sin perjuicio de que los especialistas puedan invocar, cuando carezcan de un derecho o inter3s leg3timo conculcado, esa legitimaci3n meramente formal y de m3s amplio calado que recoge el art. 162 de la Ley 2/2011.

Con todo, en diversas resoluciones del Tribunal del Deporte dictadas con ocasi3n de los procesos electorales federativos de 2018, se sostuvo la conveniencia de revestir de notable amplitud la legitimaci3n impugnatoria en el ejercicio de la potestad deportiva de 3mbito electoral:

“Si, en el 3mbito disciplinario, la normativa y la jurisprudencia son claras en el sentido de restringir al m3ximo el acceso al recurso, exigiendo contundentemente la concurrencia de un inter3s leg3timo y directo del que pueda derivarse la atribuci3n de una ventaja o la eliminaci3n de una carga o gravamen para el recurrente, sin que por tal pueda tenerse su loable deseo de que se haga justicia o se respeten escrupulosamente las reglas que regulan la convivencia y el decoro deportivos, en el 3mbito electoral entran en juego otros principios y valores que han de ser a toda costa asegurados y protegidos en toda sociedad democr3tica, desechando la m3s m3nima sombra de adulteraci3n y fraude en la conformaci3n de la Asamblea federativa y la elecci3n de su Presidente. Entre ellos, el de participaci3n a trav3s del sufragio activo y pasivo en los 3rganos de gobierno y representaci3n de las federaciones, que s3lo puede restringirse

cuando sea flagrante el incumplimiento de los requisitos que se establecen tanto en la Orden 20/2018 como en los respectivos Reglamentos electorales.

Por tal razón, en el concreto ámbito electoral, la inadmisión o desestimación de una denuncia en sede federativa no obsta para que, por vía de recurso contra tal resolución, esa misma denuncia pueda ser revisada por otro órgano que, por añadidura, no se sitúa en el mismo ámbito de la Administración pública y que, en aras del respeto a los principios generales enunciados en el art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en particular, los de servicio efectivo a los ciudadanos; participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; responsabilidad por la gestión pública; y cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas), no puede sin más, apoyándose en meras formalidades, abstraerse del deber general de velar por la pureza del proceso electoral y el respeto de los principios sobre los que se asienta, proyectando sobre este ámbito restricciones que son propias del disciplinario.

Por consiguiente, fuera del restringido campo de la potestad jurisdiccional deportiva de ámbito disciplinario, el impulso de oficio connatural al procedimiento administrativo (art. 54 de la Ley 39/2015) autoriza a que, archivada la denuncia desencadenante del procedimiento por el órgano del sector público institucional jerárquicamente inferior (una Junta Electoral federativa), los hechos y actuaciones sobre los que se asentaba puedan ser objeto de revisión, bien por propia iniciativa del órgano jerárquicamente superior (este Tribunal del Deporte), bien por vía de recurso o reclamación en alzada.

De acuerdo con lo expuesto, la legitimación para la formulación de reclamaciones ante este Tribunal del Deporte en materia electoral puede sustentarse en al menos uno de estos tres aspectos:

- a) el hecho de haber sido parte en la impugnación ante la Junta Electoral federativa. (...).
- b) el hecho de ostentar un interés directo y legítimo afectado por el sentido de la Resolución de la Junta Electoral. (...).
- c) el hecho de que se haya producido la inclusión o exclusión de una persona o entidad en el censo, o se haya admitido o excluido una candidatura a partir de una Resolución de la Junta Electoral merecedora de ser cuanto menos revisada. En este aspecto, la legitimación para recurrir ante este Tribunal del Deporte se ve notablemente ampliada, no siendo necesarias las condiciones apuntadas en las letras a) y b), pues, produciéndose esta circunstancia, cualquiera puede someter a revisión ante este Tribunal del Deporte tal Resolución de la Junta Electoral.

El propósito de esta extensión o ampliación de la legitimación natural para recurrir ante este Tribunal del Deporte no es otro que contribuir, en la medida de sus limitados recursos y disponibilidad profesional de sus miembros, a salvaguardar la transparencia y ajuste a Derecho del proceso electoral que se está siguiendo en más de medio centenar de federaciones deportivas en la Comunidad Valenciana, tratando de asegurar a ultranza que sólo personas y entidades que cumplan con los requisitos reglamentarios puedan estar en el censo o presentar candidatura”.

3.2.14. Requisitos para la inclusión en el censo de las entidades deportivas

Establece el art. 12.3.2 de la Orden que integrarán el censo “las entidades deportivas que cumplan los dos requisitos siguientes: a) estar inscrita en el Registro de Entidades Deportivas de la Comunitat Valenciana a 31 de diciembre de 2020; b) tener licencia en vigor a 31 de diciembre de 2021”.

Estos dos requisitos se exigían en la Orden de 2018, si bien prescindiendo de la referencia a las dos fechas arriba señaladas y, en su lugar, exigiendo que se cumpliesen ambos requisitos “a la fecha de publicación de la Orden” (art. 12.1.1 de la Orden 20/2018).

Debe subrayarse que, eventualmente, una entidad deportiva puede hallarse inscrita en el Registro de Entidades Deportivas con la antigüedad contemplada en el Borrador de la Orden y, sin embargo, tener esa inscripción suspendida por las causas a que se refiere el art. 16.1 del Decreto 2/2018. Y, ello no obstante, cabe que tenga licencia en vigor a 31 de diciembre de 2021, pues la suspensión de la inscripción, aún vigente, se sustentó en su momento en la

no renovación de la licencia correspondiente a 2020. Ciertamente, en un caso de esta naturaleza, la renovación de la licencia para el período de 2021 comportaría el alzamiento de la suspensión de la inscripción registral, pero para tal cosa se requeriría Resolución de la administración deportiva autonómica, reactivando la inscripción registral, que es tanto como decir poniendo fin a su suspensión.

Asimismo, cabría que un club deportivo pudiese acreditar haber tenido licencia durante todo el año 2021, comprendiendo, por tanto, el 31 de diciembre, pero, sin embargo, no haber procedido a su renovación en los primeros meses de 2022, con lo que parecería razonable su exclusión de un proceso electoral que, previsiblemente, habrá de iniciarse a mediados de ese año 2022.

En este sentido, la redacción de la Orden 20/2018, publicada el 16 de mayo, aseguraba que las entidades deportivas concurrentes al proceso electoral hubiesen renovado en tiempo y forma (esto es, como es usual, en los primeros meses del año o en los últimos del anterior, según el sistema que cada Federación, en el ejercicio de su autonomía de gestión, haya querido establecer) la licencia correspondiente a la anualidad (2018) en la que se desencadenaba el proceso electoral.

Por el contrario, la redacción actual deja la puerta abierta a que figure en el censo y participe en las elecciones una entidad deportiva que decida no renovar su licencia en 2022, sin que ello comporte la cancelación de su inscripción registral, prevista reglamentariamente sólo para los casos de disolución de la entidad deportiva, sino todo lo más su suspensión. Y la suspensión del asiento registral no es en modo alguno equivalente a su cancelación, ni produce, a menos que así se prevea expresamente en la Resolución que la declare, los mismos efectos que la cancelación o remoción registral.

Otro aspecto novedoso es que el art. 12.5 párrafo cuarto establece que, *“en el censo del estamento de entidades deportivas, y junto al nombre de cada entidad, deberá figurar (...) la persona que ejerza la presidencia”*, en lugar de, como recogía la Orden 20/2018, *“la persona que podrá ejercer el derecho a voto”*, lo que es ciertamente de celebrar, pues aparentemente se pretenden eliminar las complicaciones adicionales que derivaban de la designación como votante, en nombre de la entidad deportiva, de personas distintas del Presidente o Presidenta.

Sin embargo, en el art. 15.1.2 párrafo segundo del Borrador de la Orden se contempla expresamente la posibilidad de sustituir, dentro del período de reclamaciones al censo, al Presidente por un tercero con vistas al ejercicio del derecho de voto en nombre de la entidad, con lo que de entrada podría haberse previsto, como en la Orden 20/2018, que en el censo haya de constar aquel que, de manera efectiva, ejercerá el derecho de voto.

Asimismo, del art. 18.2 del Borrador de la Orden, relativo a la formalización de candidaturas por el estamento de entidades deportivas, se desprende que su representante no ha de ser necesariamente el titular de la Presidencia.

Además, si se tiene en cuenta el art. 25.3 del Decreto 2/2018 (*“la persona que ocupe la presidencia será sustituida, en caso de ausencia, vacante o enfermedad, por la que ocupe la vicepresidencia que proceda por su orden o, en su defecto, por lo que dispongan sus estatutos”*), surge la cuestión de cómo resolver una eventual imposibilidad sobrevenida de ejercicio del derecho de voto por el titular de la Presidencia. Quizá no sea indispensable modificar el tenor del precepto si se interpreta en sentido lato, considerando que sería posible el ejercicio del derecho de voto por parte del vicepresidente, que es quien, en los casos previstos reglamentariamente, ejerce u oficia de Presidente.

3.2.15. Otros aspectos problemáticos relacionados con la inclusión en el censo por los estamentos de personas físicas

Ni que decir tiene que las consideraciones señaladas al respecto de la fecha de vigencia de la licencia (31 de diciembre de 2021) y su eventual no renovación en los primeros meses de

2022 serían también de aplicación al resto de estamentos (deportistas, ex art. 12.3.2; técnicos-entrenadores, ex art. 12.3.3; y jueces-árbitros, ex art. 12.3.4).

Además, en todos estos estamentos se exige también “*tener cumplidos los 16 años el día de las elecciones a la Asamblea General*”, que es una fecha que, ciertamente, puede estar señalada en el calendario como previsible, pero que, sin embargo, podría eventualmente ser modificada en el decurso del proceso electoral (véase lo señalado en el apartado 3.2.1 del presente Informe), con lo que, en caso de que se diesen causas fundadas de prolongación del proceso electoral, quedarían excluidas personas federadas con los 16 años ya cumplidos al tiempo de celebrarse las elecciones a la Asamblea General.

La cuestión podría resolverse, modificando la redacción, por ejemplo, “*el día señalado para la celebración de las elecciones a la Asamblea General en el calendario aprobado en la Asamblea General Extraordinaria en la que se dé inicio al proceso electoral, sin que ulteriores modificaciones del calendario permitan la modificación del censo más allá de su proclamación como definitivo*”.

3.2.16. Admisibilidad de las impugnaciones por cuestiones de plazo

Aunque no es novedoso en el Borrador de la Orden (art. 12.7) por venir ya previsto en norma de rango legal (art. 165.2 de la Ley 2/2011), condicionar la admisibilidad de las reclamaciones en materia electoral a su recepción por el órgano con potestad deportiva de ámbito electoral “*dentro del plazo establecido en el calendario electoral para la presentación de las mismas*” no deja de ser problemático y, en cierta manera, contradice lo dispuesto en el apartado anterior (art. 12.6) cuando dice, en el caso de las reclamaciones al censo electoral, que “*deberán presentarse (...) durante los días previstos en el calendario electoral*”. Y es que podemos encontrarnos ante reclamaciones presentadas durante esos días y, sin embargo, recibidas efectivamente por el órgano que ha de enjuiciarlas con posterioridad.

Parece razonable, aun a riesgo de que pueda dilatarse ligeramente el calendario preestablecido, admitir aquellas reclamaciones presentadas en plazo, pero recibidas fuera de él por el órgano llamado a resolver, pues, ciertamente, el aspecto de la ‘recepción’ queda fuera de la esfera de control del impugnante, al que únicamente puede exigírsele que presente su reclamación dentro del plazo que el Borrador de la Orden le otorga al efecto.

Idénticas consideraciones puede hacerse a propósito de los arts. 18.6 y 25.2 del Borrador de la Orden.

3.2.17. Ligera corrección del art. 13.2 del Borrador de la Orden

Quizá se mejore la redacción del art. 13.2 del Borrador de la Orden si se sustituye la expresión “*estén del censo electoral definitivo*” por “*estén en el censo electoral definitivo*”.

3.2.18. Variación del número y distribución de asambleístas fijado en el Reglamento

El Borrador de la Orden prevé que, a resultas de las modificaciones introducidas en el censo provisional, pueda variarse el número y distribución de asambleístas, exigiendo para ello “*acuerdo expreso y motivado de la comisión gestora, y aprobación de la junta electoral federativa*” (art. 13.6).

Sorprende que, a esta cuestión, que parece exceder de las funciones de gestión y administración que el art. 8 del Borrador de la Orden atribuye a la Comisión Gestora, no haga la más mínima referencia tal precepto.

Además, el último párrafo del art. 13.6 del Borrador de la Orden condiciona la eficacia de ese acuerdo y aprobación, al menos en los casos en que se varíe el número de integrantes de la Asamblea General, a que el órgano competente en materia de deporte autorice esos ajustes en aras de garantizar la representatividad y proporcionalidad tras las modificaciones operadas en el censo por mor de las reclamaciones o impugnaciones estimadas.

Desde luego, la modificación de la distribución o, incluso, del número de asambleístas debería efectuarse, en el ejercicio de la potestad deportiva electoral que ostenta, por la Junta Electoral en la medida en que es consecuencia directa e inmediata de las modificaciones introducidas en el censo por estimación de las reclamaciones efectuadas contra su versión provisional por los impugnantes (art. 9.12.a) del Borrador de la Orden), sin perjuicio de que la Junta Electoral pueda requerir la colaboración de la Comisión Gestora (art. 8.7.f) del Borrador de la Orden), todo ello antes de que la propuesta de variación sea supervisada por la administración deportiva autonómica.

3.2.19. Extensión a los jueces y árbitros de la previsión contenida en el art. 14.3 del Borrador de la Orden para el caso de que estén domiciliados fuera de la Comunitat Valenciana

Se propone, a efectos de fijar la circunscripción electoral de pertenencia, dispensar a técnicos y árbitros el mismo tratamiento que a los deportistas para el caso de que su licencia no fuese tramitada por una entidad deportiva o no existiese un comité o colegio al que estuviesen adscritos: tomar en consideración su domicilio en la Comunitat Valenciana y, en su defecto, adscribirlos a las circunscripciones provinciales a prorrata, según el porcentaje de ¿entidades deportivas? habidas en cada provincia.

3.2.20. Requisitos para postularse como candidato por los estamentos de personas físicas

Pueden darse por reproducidas en la postulación como candidato a los estamentos de personas físicas las consideraciones hechas a propósito de la exigencia de una edad mínima en el día de la celebración de las elecciones, puesto que pueden darse circunstancias que comporten la postergación de este momento respecto a lo prefijado en el calendario electoral al tiempo de su aprobación por la Asamblea General Extraordinaria.

En cuanto al requisito de hallarse en posesión de la licencia, se exige categóricamente tenerla en vigor, aunque no se indica con relación a qué fecha, y, por tanto, no se sabe si la vigencia ha de considerarse por todo el tiempo de duración del proceso electoral, o al tiempo de formalizar la candidatura, o en el día de la celebración de las elecciones. Ciertamente, lo señalado en el art. 15.5 del Borrador de la Orden (*“los requisitos exigidos a la persona asambleísta deberán cumplirse durante todo el mandato de la asamblea general”*) puede arrojar luz sobre la cuestión en el sentido de que la licencia debe estar en vigor cuanto menos desde la misma postulación de la candidatura.

La referencia a *“estar en pleno uso de los derechos civiles”* resulta confusa, de modo que se ignora a priori a qué colectivos la norma tiene por carentes de plenitud en el uso de los derechos civiles. Si está pensando en las personas con discapacidad intelectual, habrá que tener en cuenta la Disposición Adicional Octava de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General introducida en 2018, que declaraba plenamente reintegradas por ministerio de la Ley en su derecho de sufragio (sin distinguir si es activo o pasivo) a las personas con discapacidad a las que se les hubiere limitado o anulado.

3.2.21. Consideraciones sobre los interventores (art. 16 del Borrador de la Orden)

No se establece un límite numérico de interventores designados por los candidatos, ni si sus funciones han de circunscribirse a una concreta mesa electoral previamente indicada en la solicitud del candidato a desempeñar tal función.

3.2.22. Calendario electoral

Cuando se dice en el art. 17 del Borrador de la Orden *“día 23, plazo para subsanar candidaturas”* y *“día 24, publicación de las candidaturas presentadas (...)”* parece inferirse que, finalizado el plazo de presentación de candidaturas (días 18 al 22), la Junta Electoral federativa se concede a sí misma un plazo para su examen preliminar y, a resultados de ese examen, para requerir de subsanación a las candidaturas que no cumplan los requisitos mínimos de admisibilidad. Sin embargo, a ese hipotético requerimiento de subsanación no se

hace referencia expresa en el calendario, con lo que quizá pueda sobreentenderse que, dentro del mismo día (el 23 del calendario marco), ha de requerirse de subsanación a los interesados y éstos han de atender inmediatamente el requerimiento, si quieren ver publicada al día siguiente (el 24) su candidatura entre las admitidas, sin perjuicio del derecho de recurso ante la propia Junta Electoral (días 25 y 26) y, subsiguientemente, ante el Tribunal del Deporte (días 28 y 29) en caso de haber sido finalmente excluida de la relación de publicadas.

Consideraciones semejantes pueden hacerse en relación con el trámite de subsanación previsto en el art. 27 del Borrador de la Orden en relación con la presentación de candidaturas a Presidencia y Junta Directiva (día 6 del calendario fijado en el Reglamento Electoral federativo).

3.2.23. Requisitos para la formalización de las candidaturas

No estaría de más hacer constar en el Borrador de la Orden (art. 18.1 último párrafo) que el documento del que se presenta fotocopia ha de estar en vigor.

3.2.24. Votación a la Asamblea

En relación con el ejercicio del derecho de voto en la papeleta conforme al modelo oficial, convendría que se indicara en ella el número máximo de personas de un mismo estamento por las que el elector puede votar, es decir, el número concreto de personas que constituyen los dos tercios (2/3) que se puede marcar en la papeleta sin riesgo de que sea anulada.

En cuanto al resto de números del art. 19 y, en particular, en relación con la corrección de resultados por razones de sexo, hay que ser matemático para entender medianamente lo que en él se expresa.

3.2.25. Mesas electorales

En el art. 21.5 del Borrador de la Orden se contempla que sea la Comisión Gestora quien proceda al nombramiento de sustitutos en caso de imposibilidad de asistir de alguno de los integrantes titulares de las mesas electorales. Lo razonable sería que, de conformidad con el deber de colaboración de la Comisión Gestora, ésta todo lo más comunique el nombramiento al sustituto, pero tal decisión, después de evaluar las razones aducidas por el titular que se excusa, debería ser adoptada por la Junta Electoral federativa.

3.2.26. Día de la votación

Se hace referencia en el art. 23.2.e del Borrador de la Orden a que, en el censo definitivo, se ha de anotar a las personas que han ejercitado su derecho de voto, sin perjuicio de que también se pueda elaborar una lista de los votantes, numerada por el orden de emisión del voto de cada cual. Esta lista numerada se concibe, por tanto, como una facultad que asiste, si así lo desean, a los vocales y/o interventores, mientras que, en cambio, en el art. 23.2.h) del Borrador de la Orden se menciona esa misma lista, sin indicación de su carácter facultativo, imponiendo, respecto de ella, ciertas obligaciones formales.

Podría proponerse decir “*firmarán, de haberse elaborado, las listas numeradas de votantes*” para armonizar mejor estas exigencias formales con el carácter facultativo de la elaboración de esas listas.

3.2.27. Escrutinio de la votación

El art. 24.6 y 24.7 del Borrador de la Orden atribuyen a la Presidencia de las mesas electorales la facultad de resolver *in situ* reclamaciones o protestas relacionadas con el escrutinio. Sin embargo, ninguna norma legal o reglamentaria atribuye a los Presidentes de las Mesas Electorales una potestad deportiva de ámbito electoral que explique la asunción de semejante cometido. Ni siquiera se menciona entre las competencias de la mesa electoral del art. 21.8 del Borrador de la Orden.

Parecería más razonable que la Presidencia de una Mesa Electoral se limitase a tomar razón de esas protestas o reclamaciones, consignándolas documentalmente en Acta para su

postrero traslado a la Junta Electoral federativa, que habrá de pronunciarse sobre el particular, quizá en el trámite de proclamación de candidaturas electas a que se refiere el art. 25.1 del Borrador de la Orden. Ello parece también inferirse de lo dispuesto en los arts. 25.3 y 4 del Borrador de la Orden.

3.2.28. Cobertura de vacantes en la Asamblea General

El art. 26.2 párrafo segundo del Borrador de la Orden podría estar, a juicio de este Tribunal del Deporte, mal concebido. Quizá no sea del todo adecuado que la federación en abstracto requiera a una entidad deportiva para que subsane la falta sobrevenida de cumplimiento de los requisitos indispensables para su permanencia en el estamento de entidades deportivas de la Asamblea General. La federación, a través de su Junta Directiva, podrá adoptar el papel de mero denunciante de tales hechos ante la Junta Electoral federativa, a quien competará requerir a la entidad interesada para que proceda a la subsanación que corresponda, que, de no ser observada, podrá comportar una Resolución de esa misma Junta Electoral federativa en el sentido de excluir de la Asamblea a la entidad requerida y su sustitución por la entidad suplente que proceda.

3.2.29. Candidaturas a la Presidencia y Junta Directiva

El art. 29.2 del Borrador de la Orden enuncia los requisitos mínimos que han de cumplir las personas que integran una candidatura cerrada a Junta Directiva. Entre ellos está el no hallarse inhabilitado por resolución firme, judicial o deportiva (art. 29.2.c), pero convendría precisar cuál es el alcance o ámbito concreto en el que se proyecta esa inhabilitación que, a juicio de este Tribunal del Deporte, ha de referirse, para operar como requisito de inadmisión de la candidatura, al ejercicio de funciones directivas y no, en cambio, a aspectos más propiamente competitivos.

3.2.30. Recursos contra la proclamación provisional de candidaturas a la Presidencia y Junta Directiva

La referencia contenida en el art. 29.7 del Borrador de la Orden a que, resueltas por la Junta Electoral federativa las reclamaciones presentadas contra la proclamación provisional de candidaturas a la Presidencia y Junta Directiva, “*procederá a la publicación de la lista definitiva de candidaturas*”, no es quizá muy precisa en la medida en que el art. 29.7 del Borrador de la Orden confiere a los interesados trámite de recurso ante el Tribunal del Deporte, por lo que la lista de candidaturas proclamada por la Junta Electoral federativa no tiene desde luego carácter definitivo.

3.2.31. Moción de censura

El art. 34 del Borrador de la Orden regula la moción de censura, que ya era, sin embargo, objeto de atención por el art. 65 del Decreto 2/2018 al establecer en él las premisas que las Federaciones habrían de tener en cuenta para regularla en sus Estatutos.

De este modo, comparece una nueva norma, de rango inferior al art. 65 del Decreto 2/2018, que introduce algunas discordancias. Así, el art. 34.1 del Borrador de la Orden da libertad a las Federaciones para establecer en sus Estatutos “*el porcentaje exigible de personas integrantes de la asamblea general necesario para proponer la moción de censura*”, mientras que el art. 65 del Decreto 2/2018 (letra b) restringe esa autonomía al exigir un porcentaje entre el 20% y el 40%.

También es contradictoria la determinación del órgano que ha de convocar la Asamblea General en la que se sustancie la moción de censura. Según el art. 65 del Decreto 2/2018, habrá de ser la Junta Electoral federativa (letra d), mientras que el art. 34.3 del Borrador de la Orden atribuye tal facultad a “*la Presidencia de la Federación*”, por lo que urge armonizar ambos preceptos reglamentarios.

El resto de la disposición (art. 34 del Borrador de la Orden) puede operar como desarrollo del art. 65 del Decreto 2/2018 y, al propio tiempo, como límite a la autonomía regulatoria de la moción de censura en los Estatutos federativos.

3.2.32. Derecho supletorio

En la Disposición Final Segunda no se mencionan dos normas básicas del derecho deportivo autonómico, como son la Ley 2/2011 y el Decreto 2/2018, cuyas disposiciones en algunos casos vienen mencionados por los preceptos del Borrador de la Orden. Por su ámbito territorial de aplicación (la Comunitat Valenciana) y por su superior rango jerárquico a la Orden reguladora de los procesos electorales han de mencionarse entre las normas aplicables. No en vano ambas son útiles para definir el ámbito electoral de la potestad deportiva, determinar los órganos que la ostentan y establecer los requisitos para ser asambleísta, así como para definir y enunciar las funciones de los distintos órganos de representación, gobierno y gestión de las Federaciones deportivas.

Es todo cuanto este Tribunal del Deporte tiene a bien informar sobre el Borrador de la Orden remitido desde la Dirección y Subdirección General de Deporte.