

## **La nueva Ley del deporte frente a la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Algunas dudas**

Ramón Terol Gómez  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Alicante

Llegados al momento de la aprobación de una nueva Ley del deporte estatal, que viene a sustituir a la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, es el momento de los análisis más de detalle y de los que afectan a ámbitos sectoriales que originariamente estaban incluidos en su ámbito de aplicación y cuya regulación se llevó a otras normas con rango de ley. Ese es el caso del dopaje, claramente, y también el de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

La idea matriz: la nueva ley parece dejar esos ámbitos al margen de sus previsiones, y en ese sentido, su Disposición adicional tercera establece que:

“El régimen de infracciones y sanciones en materia de dopaje en la actividad deportiva y de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia, la homofobia y la intolerancia será el establecido en la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte, y en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, respectivamente.

Asimismo el sistema de recursos contra las resoluciones que se dicten en ejercicio de la potestad sancionadora en dichas materias será el previsto en dichas leyes”.

Es claro que la represión del dopaje no plantea ningún problema, ya que el régimen sancionador está íntegramente regulado en la indicada Ley Orgánica 11/2021. Sin embargo, no parece tan sencillo realizar la misma afirmación respecto del régimen que se establece en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte donde la remisión se plantea como mucho más complicada y, desde luego, menos pensada en sus consecuencias.

Es curioso, adicionalmente, que la Disposición final primera de la nueva Ley modifica la Ley 19/2007 en algunos aspectos y que en la Disposición final tercera de la recién aprobada ley brilla por su ausencia referencia alguna al título competencial del art. 149.1.29<sup>a</sup> de la Constitución, es decir, el relativo a la seguridad pública, que es de lo que esencialmente trata la Ley 19/2007.

Sin entrar en otros aspectos de la Ley 19/2007, podemos afirmar que la misma articula un sistema continuista con la Ley 10/1990, de modo que, respecto del régimen sancionador contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte

se prevé dos ámbitos: por un lado, un régimen sancionador general para todos los administrados. Establece así la potestad sancionadora directa de la Administración en este ámbito: Delegados del Gobierno-Ministerio del Interior, lo que incluye un régimen particular de infracciones y sanciones, y por otro lado un ámbito disciplinario deportivo para los sujetos con licencia federativa.

El primero de los ámbitos señalados, el sancionador directo, no plantea problemas. Su regulación está en su complitud incluida en la Ley 19/2007 y es nítidamente potestad sancionadora de la Administración.

Cuestión distinta sucede con el régimen disciplinario de la Ley 19/2007. Su ámbito de aplicación se extiende a personas vinculadas a una federación deportiva mediante una licencia federativa, así como también a los clubes y sociedades anónimas deportivas como organizadores de eventos deportivos, pudiendo afirmarse que se trata de un régimen especial respecto del previsto, con carácter general, en la Ley 10/1990, previéndose específicas infracciones (por ejemplo, comportamientos y actitudes de menosprecio de carácter violento, racista, xenófobo e intolerante durante el transcurso del juego) y sanciones, entre las que destacan la celebración de la prueba o competición deportiva a puerta cerrada; pérdida de puntos o puestos en la clasificación, y pérdida o descenso de categoría o división, entre otras.

Afirma la Ley 19/2007 que este régimen “tiene la condición de régimen especial respecto del previsto, con carácter general, en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, que tendrá en todos sus extremos la condición de norma supletoria” (art. 32.2), y viene a establecer un elenco de infracciones de carácter muy grave (art. 34) y grave (art. 35) que son nítidamente infracciones a las reglas de juego o competición o de las normas deportivas generales, que debe recogerse en los regímenes disciplinarios de las federaciones deportivas españolas. Tanto es así, que la Disposición adicional segunda de la Ley 19/2007 otorgaba plazo a las entidades deportivas para adaptar sus normas advirtiendo que “...En tanto que esta adaptación tenga lugar, serán de directa aplicación desde su entrada en vigor los tipos de infracción y las sanciones que la presente Ley contempla como mínimos indisponibles, aun cuando no se encuentren expresamente contemplados en las reglamentaciones deportivas vigentes”.

La regulación federativa está hoy consolidada y existen como es sabido tipos de infracción con sus correspondientes sanciones dentro de sus reglamentos, de lo que es exponente el Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol, que recoge un régimen muy acabado de infracciones y sanciones en materia de prevención de la violencia dentro de las relativas a la disciplina deportiva.

En efecto, trata la Ley 19/2007 de disciplina deportiva de la prevista en la Ley 10/1990, es decir, de una responsabilidad de los órganos disciplinarios federativos en el ejercicio de funciones públicas delegadas por la Administración. Así se entiende que el art. 37.1 de la Ley 19/2007 señale que “Las reglas de determinación y extinción de la responsabilidad y el procedimiento de imposición de las sanciones disciplinarias deportivas previstas en el presente título serán las establecidas con carácter general en el título XI de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y en las disposiciones

reglamentarias de desarrollo de las mismas, sin más especificidades que las contempladas en el presente artículo”.

Sin entrar en las determinaciones del resto del precepto, y dado que se ha derogado la ley a la que se remite la norma, nos preguntamos ¿qué es lo que cambia? Pues ni más ni menos que el carácter disciplinario ya que la nueva Ley del deporte despublifica parcialmente la disciplina deportiva. Específicamente debe recordarse que la despublificación opera cuando la sanción no “cae” sobre la licencia, es decir, gran parte de las disciplinarias.

Su art. 97.2 señala que “Se entiende por régimen disciplinario el establecido, en su caso, por las federaciones deportivas españolas en sus propios estatutos y reglamentos y referido a la infracción de las reglas de juego o competición, su aplicación y la organización de las competiciones....”, y entre otras determinaciones que “... Las federaciones deportivas deberán aprobar un reglamento disciplinario que contenga el conjunto de infracciones, clasificadas por su gravedad y sus consecuencias jurídicas en el ámbito deportivo, así como el sistema de reclamación o de recurso contra las mismas”.

En relación a lo anterior, el art. 117 de la misma nueva Ley señala en su letra e) que específicamente tiene

en carácter privado “Las actuaciones relativas a la organización de la competición, inscripciones, descensos, ascensos y cualesquiera otras derivadas de las mismas, incluidos los elementos disciplinarios ligados a la práctica, organización y desarrollo de la competición y las responsabilidades derivadas de las mismas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97.2”.

Además, en lo que al régimen de recursos se refiere, para el legislador de 2022 estamos ante conflictos de naturaleza privada y por ello prevé en su art. 119.3 que:

“Las federaciones deportivas españolas y las ligas profesionales deberán establecer en sus estatutos o reglamentos, o mediante acuerdos de la asamblea general, un sistema común de carácter extrajudicial de solución de conflictos. El Consejo Superior de Deportes, de acuerdo a lo establecido en el punto af) del artículo 14, establecerá reglamentariamente los requisitos de dicho sistema, que deberá contar con la adecuada publicidad de su contenido. Tendrá en todo caso carácter voluntario y gratuito para los deportistas, que deberán manifestar su aceptación expresa.

Si fuera un sistema de carácter internacional se establecerá, expresamente, una forma para la ejecución de los laudos o acuerdos que puedan adoptarse, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, y en la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles”.

O sea, que el régimen de recursos es privado y que le queda al CSD establecer reglamentariamente ese “sistema común de carácter extrajudicial de solución de conflictos”.

Es cierto que mantiene un régimen público cuando el ejercicio de la potestad disciplinaria da como resultado la “privación, revocación o suspensión definitiva de todos los derechos inherentes a la licencia”, pero no es ese el caso de lo que sucede con las infracciones y sanciones a que se refiere la Ley 19/2007.

Esta es la situación, y queda ver de qué manera se puede entender ahora las especialidades del régimen disciplinario que respecto del general señala la Ley 19/2007 en su art. 37. Recordemos que su apartado 1 indicaba que “..., sin más especificidades que las contempladas en el presente artículo”. Las que se establecen son las siguientes:

“... 2. En todo caso, será causa de atenuación de la responsabilidad por parte de los clubes y demás personas responsables la colaboración en la localización de quienes causen las conductas prohibidas por la presente Ley o en la atenuación de las conductas violentas, racistas, xenófobas e intolerantes.

3. Los expedientes disciplinarios deberán tener una duración máxima de un mes, prorrogable otro mes más por causa justificada, desde su incoación, bien sea a iniciativa propia o a requerimiento de la Comisión Estatal Contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte. Transcurrido este plazo, la competencia para continuar la instrucción y resolver corresponderá al Comité Español de Disciplina Deportiva.

4. Las resoluciones del Comité Español de Disciplina Deportiva dictadas en virtud de lo dispuesto en el apartado anterior agotarán la vía administrativa y contra las mismas únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5. La Comisión Estatal Contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte tendrá legitimación activa para impugnar las resoluciones federativas ante el Comité Español de Disciplina Deportiva, cuando entienda que la resolución objeto de recurso resulta contraria a los intereses públicos cuya protección se le ha confiado; los órganos disciplinarios federativos notificarán a la Comisión Estatal Contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte las resoluciones que dicten en el ámbito de aplicación del presente Título, a fin de que pueda ejercer esta función”.

Las referencias al Comité Español de Disciplina Deportiva hay que entenderlas hechas, como es sabido, al Tribunal Administrativo del Deporte (TAD). Órgano este que en la nueva Ley ya no conoce de recursos en materia disciplinaria deportiva y que, obviamente, carece de referencias a esta cuestión en el precepto que establece sus funciones (art.120.1).

La naturaleza de la potestad disciplinaria deportiva, que era pública y más en concreto una función pública delegada de las Federaciones con la Ley 19/2007, pasa ahora a ser privada, con unas previsiones que contiene elementos ciertamente difíciles de encajar con el régimen que ahora establece la nueva Ley, como por ejemplo la potestad de la

Comisión Estatal Contra la Violencia para recurrir ante el TAD resoluciones federativas ex art. 37.5, o la avocación a este órgano de la potestad disciplinaria por su no ejercicio en plazo por los órganos federativos, a solicitud también de la Comisión Estatal Contra la Violencia ex art. 37.3 de la Ley 19/2007.

Tanto una como otra cuestión son incompatibles con un régimen enteramente privado en el que se sustituye el recurso administrativo por un sistema de arbitraje ya que un tercero ajeno a la relación no puede promover un arbitraje entre partes.

Además, y por todo lo anterior, se abren más dudas sobre en qué quedarán las previsiones del prolífico art. 38 de la Ley 19/2007, que se dirige a resolver los problemas de concurrencia de procedimientos penales, administrativos y disciplinarios, dada la posibilidad de incurrir en *bis in idem*. Una posibilidad que, al quedar privatizado el régimen disciplinario, ya no será tal entre ese ámbito y los otros dos.

La nueva Ley, sin embargo, no deroga de modo inmediato el modelo anterior ya que su Disposición transitoria tercera establece que:

“El régimen sancionador y disciplinario previo a la entrada en vigor de la presente ley continuará rigiendo hasta que el nuevo sistema común de carácter extrajudicial de solución de conflictos mencionado en el artículo 119 se desarrolle reglamentariamente.

El Gobierno deberá llevar a cabo este desarrollo reglamentario en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley”.

Está por ver qué se establece reglamentariamente, pero es lo cierto que si la ley despublifica algo, la norma reglamentaria no parece el instrumento más adecuado para revertir la situación respecto de un ámbito determinado y concreto como es el relativo a la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, si es que se quiere preservar lo establecido por la Ley 19/2007. Es claro que, de ser así, igual lo mejor es no hacer nada.

Una lectura atenta de este régimen no hace ver que se ha llevado el reenvío de normas a un vacío que probablemente no estaba en la mente del legislador, especialmente, el de seguridad pública que ve como se produce la transmutación de su esquema sancionador. La pregunta es sencilla ¿el efecto era, realmente, querido?.

---

**Diciembre de 2022**

**EDITA IUSPORT**