

Master en Abogacía por la Universidad de León

Facultad de Derecho

Universidad de León

Curso 2015/2016

**NATURALEZA JURÍDICA DE LAS  
FEDERACIONES DEPORTIVAS  
ESPAÑOLAS.**

*(LEGAL NATURE OF SPANISH SPORTS FEDERATIONS.)*

Realizado por el alumno *D. Jorge Villoria Linacero*

Tutorizado por los Profesores *D. Tomás Quintana López* y *Dña. Anabelén Casares Marcos*.

**3. ÍNDICE.**

<b>1. PORTADA.</b>	<b>1</b>
<b>2. VISTO BUENO DEL TUTOR.</b>	<b>2</b>
<b>3. ÍNDICE.</b>	<b>3</b>
<b>4. ABSTRACT Y RESUMEN DEL TRABAJO.</b>	<b>5</b>
<b>5. OBJETO DEL TRABAJO.</b>	<b>7</b>
<b>6. METODOLOGÍA UTILIZADA.</b>	<b>9</b>
<b>7. PARTE CENTRAL: NATURALEZA JURÍDICA DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS.</b>	<b>11</b>
<b>7.1. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS EN LA PRIMERA LEY DEL DEPORTE.</b>	<b>11</b>
<b>7.1.1. CUESTIONES PRINCIPALES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN RECONOCIDO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.</b>	<b>13</b>
<b>7.1.2. NATURALEZA DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS EN LA PRIMERA LEY DEL DEPORTE Y SU INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.</b>	<b>14</b>
<b>7.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS EN LA VIGENTE LEY DEL DEPORTE.</b>	<b>24</b>
<b>7.2.1. SITUACIÓN EN LA LEY.</b>	<b>24</b>
<b>7.2.2. LA TIPIFICACIÓN DE LA DOCTRINA ACUÑADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.</b>	<b>25</b>
<b>7.2.3. CONSTITUCIÓN DE FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS.</b>	<b>27</b>
<b>7.3. FEDERACIONES O ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA. ANÁLISIS COMPARADO.</b>	<b>31</b>
<b>7.3.1. CARACTERÍSTICAS COINCIDENTES DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO.</b>	<b>32</b>

<b>7.3.1.1. PRIMERA CARACTERÍSTICA: LA OBLIGATORIEDAD DE PERTENENCIA O LA LIBERTAD NEGATIVA.....</b>	<b>35</b>
<b>7.3.1.2. SEGUNDA CARACTERÍSTICA: EL CARÁCTER ORTOGADO O LA LIBERTAD POSITIVA.....</b>	<b>42</b>
<b>7.3.1.3. TERCERA CARACTERÍSTICA: EL RÉGIMEN DE AUTONOMÍA/TUTELA.....</b>	<b>44</b>
<b>7.3.2. LAS FUNCIONES DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS Y DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO. .</b>	<b>47</b>
<b>8. CONCLUSIONES.....</b>	<b>51</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>55</b>
<b>10. ANEXO. REPERTORIO JURSPUDENCIAL.....</b>	<b>58</b>

#### **4. ABSTRACT Y RESUMEN DEL TRABAJO.**

Abstract:

The intervention of the Administration in the different sectors is becoming more restrictive, being sports as an example of that. The Spanish Sports Federations, considered the foundation of Sports Law, are currently bailed out. Therefore, a body previously under the private sector, in which it enjoyed both a legislative and jurisprudential affirmation as well as a strong power in the scientific doctrine, is now far from that former situation. The Constitutional Court sentence on 24th May 1985 was considered a turning point when labelling Sports Federations as “associations of legal configuration”, a term later incorporated among legislators. In legal doctrine and practice there is no clarity about which jurisdiction is competent. Comparative analysis between federations and professional associations has revealed that both enjoy the same features but are of different nature, and therefore are under separate legal regime.

Key words:

Federation, sport, nature, associations, private, public and corporations.

Resumen:

La intervención de la Administración en los diferentes sectores regulados es cada vez es más restrictiva a la voluntad privada de las partes, siendo el deporte un ejemplo de ello. Las Federaciones deportivas españolas, como entes pilares del Derecho deportivo, se encuentran en la actualidad tremendamente intervenidas, siendo la naturaleza privada una afirmación legislativa, jurisprudencial y de la mayoría de la doctrina científica, que difiere de la situación real. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1985 marcó un punto de inflexión al calificar a las Federaciones deportivas como “asociaciones de configuración legal”, siendo incorporado posteriormente por el legislador. La calificación de naturaleza privada sin establecer una justificación coherente en la propia sentencia y de la consideración tenida jurisprudencial y legalmente de las Corporaciones de Derecho Público, en especial de los Colegios profesionales, ha provocado que en la doctrina y práctica judicial no exista claridad en torno a qué jurisdicción es la competente, pues del análisis comparado de las Federaciones y los Colegios profesionales se comprueba que ambos gozan de las

mismas características si bien resultan de diferente naturaleza, y por tanto, de un régimen jurídico distinto.

Palabras clave:

Federación, deporte, naturaleza, asociaciones, privado, público y corporaciones.

## **5. OBJETO DEL TRABAJO.**

El Máster en Abogacía por la Universidad de León, que con este trabajo se trata de poner fin, abarcó la casi totalidad de los diferentes sectores que un abogado puede desarrollar en el ejercicio de la profesión.

Este trabajo centra el tema en la “naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas españolas”, encuadrándose dentro del Derecho público, como un sector regulado y plenamente intervenido por la Administración como es el deportivo. La importancia en la actualidad es tan elevada que la especialidad se conoce como “Derecho deportivo”, en el que confluye la vertiente intervencionista con aquella de rasgos de derecho privado, derivados del intento de conservar la naturaleza privada de las Federaciones deportivas españolas.

Por lo tanto, el Trabajo Fin de Máster estudia, para cualquier profesional ejerciente, el punto de partida del Derecho deportivo, al ser la naturaleza de las Federaciones la que determine el régimen aplicable a sus actuaciones.

Se podría considerar que después de treinta años, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1985 que marca el eje del derecho federativo, el debate ha terminado, pero la práctica judicial demuestra que ni los Jueces ni Tribunales son capaces de encuadrar automáticamente la cuestión planteada en un régimen jurídico concreto.

Por ello, el presente trabajo, cuya extensión es limitada, estudiará la naturaleza de las Federaciones deportivas españolas, estructurándose en tres grandes apartados, bajo una visión crítica, con el objetivo de adentrarse en el Derecho deportivo, conocer la jurisprudencia y la doctrina científica, así como exponer las conclusiones alcanzadas respecto de lo estudiado, permitiendo el desenvolvimiento de un abogado que se inicia en la materia.

El Trabajo Fin de Máster comenzará por el estudio de las Federaciones deportivas españolas en la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, en concreto, de su calificación y la interpretación constitucional al respecto.

Posteriormente, el estudio se centrará en la vigente Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, con especial atención a los requisitos que establece para la constitución de una Federación.

El último gran bloque clasificará, sin ánimo exhaustivo, las características de las Corporaciones de Derecho Público, en especial de los Colegios profesionales, a fin de contraponerlas a las propias de las Federaciones deportivas españolas. Las principales conclusiones se alcanzarán en este punto: la constatación de un gran número de diferencias permitiría afirmar que son entes distintos, siendo las Federaciones de base privada; mientras que de darse únicamente similitudes, habría que afirmar la naturaleza pública de las Federaciones deportivas pese a la insistencia de la jurisprudencia y la mayor parte de la doctrina científica en sentido contrario.

## **6. METODOLOGÍA UTILIZADA.**

Este Trabajo Fin de Máster, cuyo título y tema central es la “naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas españolas”, se enmarca dentro del ámbito de los estudios realizados a lo largo de este año y medio de duración del Máster en Abogacía por la Universidad de León.

El Derecho deportivo se entiende como una de las formas de intervención de la Administración en la Sociedad, tratándose en la actualidad como un verdadero sector regulado. Se caracteriza por sus inicios marcados por regulaciones estrictamente de Derecho privado hasta constituirse en la actualidad como un sector intervenido, por lo que seguirán en conflicto las normas de derecho privado y público, provocando situaciones confusas que no clarifican la práctica de los profesionales que intervienen en este sector.

Para desarrollar el objeto de este trabajo, se ha atendido, principalmente, a cuatro tipos de fuentes.

En primer lugar, la propia legislación, principalmente las dos leyes del deporte que han sido creadas bajo el marco de la actual Constitución.

En segundo lugar, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y, en menor medida, de diferentes Audiencias provinciales, consultada en bases de datos online. La importancia de esta segunda fuente metodológica es que ha sido la encargada de anticiparse a la creación del derecho deportivo, pues el Poder Legislativo, en diferentes ocasiones, ha optado por aquellas doctrinas plasmadas jurisprudencialmente.

En tercer lugar, no por ello menos importante, la bibliografía más destacada, ya sea en forma de monografías o artículos en revistas doctrinales, consultadas en los medios tradicionales o en bases de datos digitales. La doctrina ha estudiado, a lo largo de más de treinta años, el tema central de este trabajo, ya fuere como puntos centrales de sus estudios o como introducción a otros, pues de la consideración que se tome de la naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas españolas, dependerá la resolución de aquellos problemas que se planteen respecto de las funciones que ejercen por delegación.

En último lugar, y de forma residual, se ha acudido a medios de comunicación escritos para hacerse eco de noticias que, sin haber sido aún resueltas judicialmente, permiten vislumbrar fases instructoras de procesos penales en el seno de un número significativo de Federaciones deportivas españolas, principalmente, respecto a la utilización opaca de sus fondos.

A lo largo del trabajo, se hace referencia en las diferentes notas a pie de página a las fuentes anteriormente mencionadas, referenciando fuente y lugar concreto en que se sitúa el extracto mencionado. Además, en los apartados “bibliografía” y “anexo jurisprudencial”, situados al final de este trabajo, se contienen exhaustivamente todas las referencias bibliográficas y jurisprudenciales, respectivamente, debidamente ordenadas.

Por último, se han ido plasmando elogios, críticas e ideas originales respecto al tema de investigación que hacen que éste pueda ser calificado como un producto personal del autor, haciendo que no sea una mera recopilación de doctrinas sin ninguna visión crítica del firmante. De hecho, será en la última parte del bloque central del trabajo donde se haga un estudio comparado al respecto, obviado en la mayoría de ocasiones por la doctrina.

## **7. PARTE CENTRAL: NATURALEZA JURÍDICA DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS.**

### **7.1. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS EN LA PRIMERA LEY DEL DEPORTE.**

La Constitución española de 1976 reconoce que “los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, educación física y el deporte”, facilitando “la adecuada utilización del ocio” (art. 43.3 CE)<sup>1</sup>.

La inclusión explícita del deporte en el texto constitucional es el reconocimiento a la importancia que la sociedad le ha otorgado. No se constitucionaliza como un método de reparto competencial, sino que su inclusión es “más bien una declaración de intenciones”<sup>2</sup>, que habilita expresamente a los poderes públicos para que intervengan en su promoción. No obstante, de no haberse dado su inclusión no sería óbice para que la Administración creara una política deportiva, que estableciera un sistema de promoción, tanto en su vertiente legislativa como ejecutiva, financiera, control, etc. por vía del artículo 9.2 del texto constitucional, que habilita extensivamente la intervención de la Administración en la sociedad<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Se dispuso en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo 1702/1988, de 23 de marzo, (Fundamento Jurídico séptimo) que “la Constitución Española de 1978, en su artículo 43.3, no consagra ciertamente un “derecho al deporte”, sino que únicamente establece su “fomento público”, pero la inclusión del fenómeno del deporte en el Texto Constitucional no entraña únicamente un significado simbólico pues origina unas consecuencias jurídicas; el poder constituyente, al comprender la importancia del “hecho deportivo” en la sociedad moderna y recogerlo así en la norma suprema, ha manifestado su criterio de que el deporte, como las demás instituciones del país, deben empaparse de los principios sustanciales de la Constitución, lo cual ha tenido una importante repercusión dentro del ordenamiento jurídico-deportivo; se trata de amparar una actividad de indudable utilidad pública, y que forma parte del conjunto de elementos que tienden no sólo ya a proporcionar medios materiales a los ciudadanos, sino a mejorar la calidad de su vida cotidiana; la circunstancia de que la disposición que establece el deber de fomento del deporte es un apartado del precepto donde se reconoce el derecho de todo ciudadano a la protección de la salud y, en buena medida el apartado que alude al “fenómeno deportivo” está imbuido del espíritu de todo el artículo 43, la protección a la salud, lo cual sólo se puede lograr mediante el deporte activo y cuanto más extendido mejor, es decir, mediante el deporte popular; pues bien, en dichas consideraciones encuentra el amparo constitucional, la Ley 13/1980, de 31 de marzo; que se justifica también en la realidad social que en su preámbulo especifica; [...]”.

<sup>2</sup> En GARCÍA CABA, Miguel María. Capítulo III: Las entidades deportivas: asociacionismo y clubes deportivos. PALOMAR OLMEDA, Alberto y TEROL GÓMEZ, Ramón (directores). *El Deporte en la Jurisprudencia*. Primera edición. Pamplona: Aranzadi, 2009. Pág.: 92.

<sup>3</sup> Entiende LINDE PANIAGUA, Enrique. *Las Transformaciones del Derecho Público de nuestro tiempo*. Madrid: Colex, 2014. Págs. 163 y ss., que “la peculiaridad del sistema español, [...], es que del texto constitucional se deducen un conjunto de mandatos, de diferente naturaleza, sobre la intervención de la Administración en la sociedad. [...] Entendemos que son mandatos de intervención administrativa de carácter genérico y explícito aquellos caracterizados por su potencial creador de títulos habilitantes en los poderes públicos que les permiten su utilización en relación con cualquier actividad. Un mandato

En los países de nuestro entorno la intervención pública se entiende como un complemento de la iniciativa privada<sup>4</sup>. El asociacionismo privado es una parte inseparable del deporte: “no existe deporte, al menos como fenómeno deportivo, donde no hay asociacionismo deportivo. El desarrollo del deporte va ligado al del asociacionismo deportivo”<sup>5</sup>.

Atendiendo al Derecho comparado, en nuestro entorno europeo, aun no existiendo modelos comunes, dos son las posturas predominantes.

Por un lado, aquellos Estados que han configurado un sistema en el que se ha habilitado a la Administración como el verdadero impulsor del deporte. En este modelo se encuadra España. Se legisla, interviniendo en la organización privada del deporte, principalmente en el sustrato privado de las Federaciones deportivas, entes que son tremendamente estructurados, principalmente con el argumento de su necesaria fiscalización por la financiación pública que reciben vía subvenciones.

La casi apropiación por el sector público de las Federaciones deportivas hace que en países como Francia gocen de un revestimiento de “misión de servicio público”, o en Italia, donde se las *publifican*.

Por otro lado, la propia intervención mínima del estado liberal se manifiesta en el modelo británico donde las federaciones deportivas gozan de una “absoluta autonomía organizativa”, o el modelo alemán, que es “cuasi total”. En ellos el Estado se limita a una la intervención subsidiaria: establecer un sistema de apoyo logístico y corresponder al deporte vía subvenciones, lo que vendrá a ser una intervención limitada al cumplimiento de determinados objetivos, haciendo que la autonomía deportiva sea la base de su sistema<sup>6</sup>.

---

paradigmático de este tipo se encuentra consagrado en el artículo 9.2 de la Constitución, situado en su Título preliminar, al que calificamos de cláusula de transformación, que otorga a los poderes públicos la promoción de las condiciones que hagan posible que la libertad y la igualdad de las personas y los grupos en que se integran sean reales y efectivas [...]”.

<sup>4</sup> La intervención pública es complemento de la actividad deportiva privada en cuanto se consideraba el deporte como una actuación nacida en el ámbito particular, pero que su profesionalización, internalización y la conversión en marca del Estado, han provocado que la intervención pública haya absorbido a la privada, tema central de este trabajo: las Federaciones como Corporaciones de derecho público.

<sup>5</sup> Según Agulló Agüero recogido en ESPARTERO CASADO, Julián. *Deporte y Derecho de asociación (Las Federaciones Deportivas)*. León: Ediciones Universidad de León 2000. Pág. 102.

<sup>6</sup> En y más información acerca de la intervención de la Administración en el deporte en ESPARTERO CASADO, Julián. *Deporte y Derecho de asociación...*, op. cit., págs. 101-108.

Las Federaciones deportivas españolas se hallan intervenidas por la Administración, situación que ha provocado su desnaturalización como entes privados. De hecho, RAJOY BREY, en su etapa como Vicepresidente Primero del Gobierno, afirmó que al menos un setenta por ciento de las Federaciones deportivas españolas no podrían mantener su existencia “si no fuera por la intervención pública vía subvención”, lo que justifica, la existencia de controles establecidos por la Administración, con el principal objetivo de conocer el “destino y justificación del dinero público”<sup>7</sup>.

### 7.1.1. CUESTIONES PRINCIPALES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN RECONOCIDO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA<sup>8</sup>.

La intervención de la Administración en el deporte, y principalmente en las Federaciones deportivas que gozan de base privada, incluso a día de hoy para la mayor parte de la doctrina científica, hacen necesario el estudio de si está justificada la intervención en la limitación del derecho fundamental de asociación.

El derecho de asociación se regula en el artículo 22<sup>9</sup>, que se halla en la sección primera, que lleva por rúbrica “de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, encuadrado en el Capítulo II, “derechos y libertades” del Título I, “de los derechos y deberes fundamentales”, con toda la repercusión constitucional que ello genera<sup>10</sup>. Precepto que es rúbrica del artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, del artículo 22 del Pacto Internacional

<sup>7</sup> En RAJOY BREY, Mariano. El papel de los poderes públicos en el deporte. *Revista jurídica de deporte y entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música*. 2002, Nº 8. Pág. 17.

<sup>8</sup> No es motivo de este trabajo el estudio del derecho de asociación, una vez que con el estudio de Sentencia Tribunal Constitucional núm. 67/1985 (Pleno), de 24 de mayo, se extrae que las Federaciones deportivas son una especialidad dentro del género asociación. Además, como se señala *infra*, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, excluye expresamente de su ámbito de aplicación las Federaciones deportivas.

Un excelente trabajo sobre “El derecho de asociación como derecho fundamental” se encuentra en ESPARTERO CASADO, Julián. *Deporte y Derecho de asociación...*, op. cit., págs. 109-148.

<sup>9</sup> Dispone el artículo 22 CE que “1. se reconoce el derecho de asociación.

2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”.

<sup>10</sup> Afirman MONTERO AROCA, Juan y FLORS MATÍES, José. *Amparo constitucional y proceso civil*. Tercera edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014. Pág. 24. que “el artículo 53.2 de la Constitución dispone también que cualquier ciudadano puede acudir, bien que en su caso, por medio del recurso de amparo al Tribunal Constitucional frente a las violaciones de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la misma Constitución. El desarrollo de ese recurso se encuentra en los artículos 41 a 58 de la LO 2/1979, de 2 de octubre, del Tribunal Constitucional”.

de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, o del artículo 11.2 del Convenio europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950<sup>11</sup>.

### **7.1.2. NATURALEZA DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS EN LA PRIMERA LEY DEL DEPORTE<sup>12</sup> Y SU INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.**

En la primera ley del deporte postconstitucional se plasma la distinción entre asociaciones y Federaciones deportivas. El hecho de que el Capítulo II de esta ley lleve por rúbrica “las asociaciones y Federaciones deportivas” evidencia que no se pueden entender como el mismo concepto. Como apunta ESPARTERO CASADO la distinción en la Ley se acentuó con la calificación de “asociaciones privadas” a los clubes deportivos en el artículo 11, mientras que se utilizó el término “entidades” para calificar las Federaciones deportivas en el artículo 14<sup>13</sup>.

Se configuraron las Federaciones españolas como entidades formadas por deportistas y asociaciones, cuyo elemento común fuera la práctica de la misma modalidad deportiva en el territorio español, reconociéndoles personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Se estableció como límite la constitución de una única Federación por cada modalidad deportiva, siendo ésta quien ostentara la representación ante la Federación Internacional correspondiente.

No sería libre, en todo caso, la constitución de estas Federaciones. Además del límite señalado se precisaba informe favorable del Pleno del Consejo Superior de

---

<sup>11</sup> En CANOSA USERA, Raúl y GONZÁLEZ ESCUDERO, Ángeles. *Sinopsis artículo 22*. 14/11/2015. [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

<sup>12</sup> Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte (en adelante, LGCFD). Derogada por la Disposición final 2 de la vigente Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

<sup>13</sup> El profesor de la Universidad de León, ESPARTERO CASADO, Julián. *Deporte y Derecho de asociación...*, op. cit., pág. 194, añade para dar mayor importancia a la distinción entre Federaciones deportivas y clubes el hecho de que en el artículo 19.2 de la LD 1980 “estableciera que las Federaciones Deportivas podían ser ‘declaradas instituciones de carácter cultural’”. No obstante, tal calificación, afectaba tanto a las Federaciones deportivas como al resto de asociaciones por imposición de los apartados 2 y 3 del artículo 19, pues los clubes deportivos por imposición del artículo 11 son “asociaciones privadas con personalidad jurídica y capacidad de obrar, cuyo exclusivo objetivo sea el fomento y la práctica de la actividad física y deportiva, sin ánimo de lucro”.

Deportes<sup>14</sup> (en adelante, CSD), la aprobación de sus Estatutos por éste, así como la correspondiente inscripción en el registro articulado al efecto.

Aun no estableciéndose una intervención administrativa tan exhaustiva como la actual, se obligaba a que la elaboración de los reglamentos deportivos se realizase bajo la coordinación del CSD, en atención al ordenamiento internacional respecto de su modalidad deportiva específica.

La estructura interna de las Federaciones sería regulada en sus Estatutos, siguiendo una organización democrática, en aplicación del principio de representatividad, y teniéndose que fijar en ellos la fórmula de elección de su Presidente.

Continuando con las limitaciones, se estableció la obligación de revertir sus ingresos en el propio objeto social, impidiendo destinarlos a fines industriales, comerciales, profesionales o de servicios. De igual modo, se prohibió a que la Federación fuera el medio de obtención de ingresos para repartir beneficios entre sus socios. Así como la libertad para disponer de sus bienes y contraer obligaciones se limitaría a no comprometer “de modo irreversible” el patrimonio u actividad principal de la Federación<sup>15</sup>.

Llegado el supuesto de disolución de la Federación serían el CSD y las Entidades territoriales competentes las que determinarían el destino de un patrimonio considerado de pertenencia colectiva. De igual modo, el destino de sus bienes sería determinado por el CSD<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> En el Capítulo III se procedió a regular legalmente por primera vez el Consejo Superior de Deportes, que a su vez sería desarrollado sucesivamente por RD 972/1981, de 8 de mayo; RD 229/1986, de 10 de enero y RD 814/1986, de 21 de marzo. De este modo se recoge en ESPARTERO CASADO, Julián. *Deporte y Derecho de asociación...*, op. cit., págs. 197-198.

<sup>15</sup> Se exige que tales operaciones sean autorizados por mayoría de dos tercios en Asamblea general extraordinaria, que no comprometan de modo irreversible el patrimonio de la Federación, limitándoles el acceso al crédito a las cuantías superiores al 50 por 100 del presupuesto anual o que representen un porcentaje igual al valor del patrimonio. Se impone que se apruebe por el CSD y se dé informe por la correspondiente Federación. Además, en todo caso lo obtenido deberá revertirse íntegramente en la construcción o mejora de bienes de la misma naturaleza (art. 30 RD 177/1981, de 16 de enero).

<sup>16</sup> El artículo 18.3.e) de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, establece que en periodo de liquidación “corresponde a los liquidadores: aplicar los bienes sobrantes de la asociación a los fines previstos por los Estatutos”. De este modo, se regula un fin para los bienes en las asociaciones que se disuelven, acentuándose la intervención en las Federaciones deportivas al otorgarse facultades al CSD para decidir sobre ello.

La propia LGCFD determinó que las federaciones y aquellas otras asociaciones que se crearan bajo su amparo serían objeto de especial protección y apoyo por los poderes públicos, pudiendo llegar a ser declaradas instituciones privadas de carácter cultural. Además, gozarían de una protección cualificada aquellas asociaciones o Federaciones que se reconocieran “de utilidad pública”, siempre que no vieran limitado el número de participantes y las cuotas de sus socios fueran conformes a los límites reglamentariamente establecidos.

En suma, se estableció el “principio de monopolio”<sup>17</sup> respecto de las Federaciones deportivas españolas, restringiendo la constitución de cada una de ellas a una modalidad deportiva, lo que ha limitado profundamente la libertad de asociación, al no permitirse (y continúa actualmente) su libre constitución. Aun no existiendo una Federación para una determinada modalidad deportiva preexistente, sería necesario informe favorable del Pleno del CSD para que se llevase a cabo su constitución, además del resto de requisitos expuestos *supra*.

Por lo tanto, si el legislativo pretendió crear unas asociaciones particulares la limitación en cuanto a la libertad para su creación, así como el sometimiento a informe favorable, las distanció del derecho de asociación constitucionalmente reconocido en el artículo 22.

Esta primera norma del deporte pretendió dar un régimen jurídico singular a las asociaciones en el ámbito deportivo: sentaría las bases del intervencionismo en el deporte, aunque permitiendo, paradójicamente, como se argumentará *infra*, una libertad privada mayor que en la actual Ley del deporte. Encontrará desarrollo, en primer lugar, por Real Decreto 177/1981, de 16 de enero, relativo a clubes y federaciones<sup>18</sup>, más tarde

<sup>17</sup> En PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*. Vigésima segunda edición. Madrid: Marcial Pons, 2012. Pág. 309.

<sup>18</sup> Se evidencia, y así lo refleja ESPARTERO CASADO, Julián. *Deporte y Derecho de asociación...*, op. cit., pág. 201, “no sólo un serio intervencionismo público en el ámbito del asociacionismo deportivo, sino también una importante limitación o recorte del derecho fundamental de asociación”. Ello es así porque en los artículos 21 a 26 del RD 177/1981 se establecieron una serie de requisitos adicionales a los contenidos en la propia Ley 13/1980, de 31 de marzo, condicionando la constitución y la auto-organización de las Federaciones deportivas españolas.

Los referidos artículo se regula el contenido mínimo obligatorio de los Estatutos (art. 21), constitución de la Asamblea General como máximo órgano de gobierno de las Federaciones españolas (art. 22), Junta de Gobierno y su composición (art. 23), obligación a las Federaciones españolas de que ajusten en todo momento su actuación a los fines estatutarios (art. 24), contenido obligatorio de régimen documental y contable de las federaciones (art. 25) y utilización de los locales para la celebración de las reuniones con ajuste general al derecho de reunión (art. 26). De igual modo, se establece en el capítulo III más limitaciones en cuanto a la libertad para establecer su régimen financiero (arts. 28 a 32).

se aprobarían Real Decreto 642/1984, de 28 de octubre, sobre Reglamento Disciplinario, y el Real Decreto 643/1984, de misma fecha, relativo a Estructuras Federativas.<sup>19</sup>

Por tanto, se consagró con la LGCFD la intervención administrativa en el deporte, con la creación de los colaboradores privados que ejercen funciones públicas, relegando la concepción estrictamente privada al ejercicio particular por cada usuario<sup>20</sup>.

Ello significó que el asociacionismo de base privada quedaría reservado para aquellas asociaciones que no ejercieran funciones públicas, ya que el ejercicio de las mismas por parte de una asociación de base privada habilitaba, o así lo entendía la Administración, sin que se hallara tal opción refrendada por aquel entonces por el poder judicial, para que los poderes públicos limitaran, estructuraran y ejercieran un control sobre las mismas, afectando a su organización, funcionamiento y propia naturaleza jurídica.

Esta intervención provocó dudas de constitucionalidad, plasmándose la respuesta en la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de mayo, considerada un hito respecto del asociacionismo deportivo para la doctrina científica que se postula defensora, incluso en la actualidad, de la naturaleza privada de las Federaciones deportivas españolas.

En concreto, la LGCFD, regulaba, como se ha señalado, la unidad de Federación por cada actividad deportiva, siendo necesario informe favorable del Pleno del CSD, la aprobación por éste de sus Estatutos y la inscripción en el correspondiente Registro.

La problemática surgió cuando se procedió a la constitución de la Federación Española de Fútbol-Sala, integrada por cincuenta y cuatro clubs de dicho deporte, que una vez asociados otorgaron el acta correspondiente. Como establecía la normativa, a

---

<sup>19</sup> De nuevo se diferencia el asociacionismo deportivo con fines estrictamente privados de aquellas que ejerzan funciones públicas como agentes de la Administración. De modo que la Administración con ello se consideraba habilitada para “incidir en la organización y en el régimen de funcionamiento de aquéllas para propiciar su adecuación a la gestión que han de desarrollar” (Exposición de motivos Real Decreto 643/1984, de 28 de octubre), así se señala en ESPARTERO CASADO, Julián. *Deporte y Derecho de asociación...*, op. cit., págs. 203-204.

<sup>20</sup> Se ha de concebir el deporte “como un derecho en sí mismo, aunque para su ejercicio en plenitud necesite de la acción integrada o conjunta de otras libertades y derechos políticos”. Un ejercicio privado del deporte que encaja en la Constitución de 1978 al comprender “tanto los juegos y deportes de competición, como las actividades al aire libre, las actividades estéticas y las actividades de mantenimiento de la condición física”, según la acertada opinión de CAMPS POVIL, Andreu. *Las federaciones deportivas. Régimen jurídico*. Primera edición. Madrid: Civitas, 1996. Págs. 44-47.

continuación solicitarían al CSD que aprobara sus Estatutos y procediera a su inscripción, siendo denegado por la resolución correspondiente.

No conforme con ello, los constituyentes de la Federación Española de Fútbol-Sala presentaron recurso Contencioso-Administrativo frente a dicha resolución, fundamentando la impugnación en que el informe desfavorable a la constitución de la Federación y la consiguiente negativa a la inscripción, lesionaban el derecho fundamental de asociación, en su vertiente positiva, reconocido jurisprudencialmente en el artículo 22 de la Constitución. Alegaban que el derecho de asociación no necesitaba de inscripción en ningún Registro para su válido ejercicio y constitución, ni siquiera para obtener personalidad jurídica, sino que la inscripción quedaba expresamente circunscrita a dar publicidad del nacimiento de la asociación.

La cuestión planteada por los recurrentes fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, concedora del recurso, con objeto de despejar las posibles dudas de inconstitucionalidad respecto de los argumentos planteados por la postulación de la Federación Española de Fútbol-Sala.

No obstante, la Audiencia Nacional consideraba posible realizar una interpretación conforme con la Constitución. Interpretaba que existía libertad para constituir clubes y asociaciones deportivas, todo ello al amparo del artículo 22 CE, siempre que “los entes citados no pretendieran acogerse al ordenamiento deportivo”. Es decir, admitían el asociacionismo deportivo siempre y cuando estuvieran válidamente constituidas y no pretendieran desempeñar potestades públicas. Serían asociaciones deportivas pero no Federaciones. Afirmaba que no se puede, ni en ese caso se pretendía, limitar la libre asociación de personas, y mucho menos con el fin de desarrollar una obligación que ha de promover el Estado (art. 43.2 CE), sino que la limitación sería en cuanto a la participación en competiciones nacionales e internacionales.

Por tanto, tales preceptos, a juicio de la Audiencia Nacional, no limitaban la libertad general de asociación, solo existiría limitación en cuanto se le atribuyeran potestades públicas.

Es por ello, que aun creyendo la sala de instancia en la constitucionalidad de tales preceptos, pretendió con el recurso de inconstitucionalidad que el Tribunal

Constitucional despejara la duda de “saber si, [...], la constitución de Federaciones o, al menos de los clubs, debería quedar comprendida en el principio general de libertad de asociación y de registro no constitutivo, con lo cual el fallo seguirá también en ese caso dependiendo de la validez de tales normas”.

En último lugar, afirmó necesario el recurso de inconstitucionalidad en cuanto a la limitación del ejercicio a la libertad de asociación impuesta por la Ley 13/1980, al ser ley ordinaria y no Orgánica, y pudiera haberse tenido que crear a través de la segunda al ser desarrollo del Derecho fundamental de asociación (art. 53.1 y 81.1 CE).

Lo relevante de la argumentación de la Audiencia Nacional fue que pese a coincidir en el fondo con lo que sentenciaría el Tribunal Constitucional, los argumentos siendo más simplistas que los del Tribunal su argumentación era más lógica y conforme a la realidad, pues afirmaba la limitación en cuanto se le atribuían potestades públicas.

Si se centra el estudio en el fondo de la Sentencia, el Tribunal Constitucional enfocaría el análisis de la inconstitucionalidad en los artículos 12.1 (párrafo 2º), 14.3 y 15 de la LGCFD, desde una doble perspectiva: por razón de su contenido, debido a la posible contradicción con el artículo 22 de la Constitución; y por razones formales, al estar incluido en una Ley ordinaria y no en una de carácter orgánico, siendo una posible vulneración del artículo 81 en conexión con los artículos 22 y 53.1 de la propia norma Fundamental.

Abordando la segunda de las cuestiones, afirmó el Tribunal Constitucional que la regulación por Ley ordinaria es conforme a derecho, dado que la reserva de Ley Orgánica que establece el artículo 81.1 de la Constitución se refiere “al desarrollo de los derechos fundamentales”, es decir, al desarrollo del derecho de asociación como derecho fundamental, y no excluye, por tanto, la posibilidad de que leyes ordinarias regulen tipos específicos de asociaciones, teniendo que respetar en todo caso lo desarrollado en la Ley Orgánica. Es referencia fundamental en este punto, el hecho de que no existe una relación de jerarquía de las leyes ordinarias respecto de las leyes Orgánicas, pues la jurisprudencia y doctrina, en la actualidad, coincide en que es el criterio de competencia el que determina cuándo legislar conforme a una o a otra<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Según la Sentencia Tribunal Constitucional 137/1986, de 6 de noviembre, “el principio de competencia, [...], hace posible la comprensión, en un mismo plano, de círculos o bloques de legislación cerrados,

Tales leyes ordinarias podrán establecer requisitos “de verificación reglada por la Administración”, pues éstos respetan el contenido esencial del derecho de asociación que se exige al legislador. Son requisitos únicamente necesarios para que una determinada asociación pase a estar regulada por el ordenamiento correspondiente. Es decir, afirmó que lo que se ha regulado mediante ley ordinaria es una modalidad asociativa específica y, en ningún caso, el contenido que abarca el artículo 22 comprende el derecho de constituir asociaciones con objeto de ejercer funciones públicas de carácter administrativo. Solo obliga a que lo desarrollado por ley ordinaria respete el contenido del derecho de asociación que ha sido regulado por ley Orgánica. En este caso, la ley ordinaria respetaba el contenido del derecho al no haber sido promulgada una ley postconstitucional.

En la actualidad, el artículo 1.3 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación<sup>22</sup> procede a excluir directamente de su ámbito de aplicación, remitiendo a su legislación específica, a las federaciones deportivas.

Respecto de la primera de las cuestiones, la posible vulneración del artículo 22 de la Constitución, aspecto central de la Sentencia, se reitera el contenido de este artículo en la jurisprudencia anterior del Tribunal Constitucional. De este modo, se reconoce el derecho de asociación en el artículo 22 de la Constitución, no permitiéndose aquellas que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito o tengan un carácter paramilitar (límite positivo al derecho de asociación), y prohíbe la intervención del ejecutivo en ellas, garantizando que sólo mediante resoluciones judiciales se proceda a disolver o suspenderlas. Se reitera que la inscripción de ellas en un registro es solo por motivos de publicidad, no siendo el medio por el que se otorga la personalidad jurídica. Además, el contenido de este derecho comprende tanto la libertad para asociarse como el derecho a no hacerlo<sup>23</sup>.

La problemática, a juicio del Tribunal, era determinar hasta qué punto podrá el Estado organizar su intervención en sectores de la vida social mediante la regulación de “asociaciones privadas de configuración legal”.

---

aunque no comunicables [...]”. Así se dispone en LNDE PANIAGUA, Enrique. *Leyes Orgánicas*. Primera edición. Madrid: Linde Editores, 1990. Pág. 28.

<sup>22</sup> Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

<sup>23</sup> Dispone la Sentencia Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 de mayo, (Fundamento Jurídico 19), que “[...] el derecho de asociación, reconocido por nuestra Constitución en su artículo 22.1, comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también, en su faceta negativa, el derecho de no asociarse”.

El primero de los artículos impugnados, el 12.1 LGCFD recoge tres requisitos.

De un lado, que los clubs deportivos elaboren y aprueben sus Estatutos de conformidad con el principio de representatividad, en atención al régimen normativo que se determine reglamentariamente.

De otro, que el Consejo Superior de Deportes apruebe sus Estatutos.

En fin, que se lleve a cabo la inscripción de los clubs deportivos en el Registro de Asociaciones Deportivas, para el reconocimiento legal de los efectos derivados de la LGCFD.

Sentencia el Tribunal que el contenido de este artículo no es contrario a la Constitución al no atentar, en primer lugar, contra el derecho a la no asociación. En ningún caso se impone que toda asociación deportiva deba estar sometida a la LGCFD, de modo que se permitiría a los particulares constituir asociaciones deportivas con personalidad jurídica –por ejemplo, clubs deportivos– no sometidos al régimen de esta Ley<sup>24</sup>.

Las dos últimas afirmaciones no supusieron, a juicio del Tribunal, una intervención del ejecutivo en el derecho de asociación, pues la aprobación de los Estatutos por el CSD y la inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas se consideró como un mero requisito de formalidad, un acto de calificación por el que se da constancia registral y se reconocen los efectos previstos por la LGCFD. La calificación se limitará a una verificación reglada, siendo la aprobación por el CSD una simple comprobación.

Los siguientes dos artículos objeto del recurso de inconstitucionalidad fueron el 14.3 y el 15 LGCFD.

El artículo 14.3 establecía la limitación a una sola Federación para cada modalidad deportiva, la cual ostentaría su representación ante la respectiva Federación Internacional. A lo que el Tribunal Constitucional sentenciaría que este artículo lo que determinaba era a qué asociaciones se les atribuyen las determinadas funciones públicas

---

<sup>24</sup> Respecto de la libertad negativa en las Federaciones deportivas españolas atender al último punto de este trabajo que establece las reflexiones que confirman el carácter contradictorio de lo sentenciado por el Tribunal Constitucional, confirmado por parte de la doctrina científica y regulado en la actual Ley del Deporte.

de carácter administrativo, constituyéndolas u otorgándolas la denominación de Federación española de un determinado deporte. Por lo tanto, la única limitación que se establecía al derecho de asociación sería en tanto la determinación de cuáles podrían ejercer funciones de derecho público.

Por su parte, el artículo 15 regulaba, en primer lugar, la obligación a las Federaciones españolas de obtener informe favorable del Pleno del CSD, que éste aprobara sus Estatutos y las inscribiera en el correspondiente registro (apartado 1)<sup>25</sup>. Además, determinaba que la inscripción de las Federaciones que se constituyesen a partir de la entrada en vigor de la Ley tendrían carácter provisional durante los siguientes cuatro años, después de los cuales el Pleno del CSD les otorgaría su aprobación definitiva o acordaría la cancelación de su inscripción.

Respecto de este artículo, sentenció el Tribunal Constitucional que los requisitos exigidos están justificados por las funciones públicas que se le encomiendan a las Federaciones, dado que no se trata de asociaciones que se constituyeran al amparo del derecho de asociación que como tal se reconocía en el artículo 22 de la Constitución. Por lo tanto, no se encuadran en este artículo, a la luz de todo lo apuntado, las asociaciones que se crearan con el fin de constituir entes privados para ejercer potestades públicas.

---

<sup>25</sup> En la actualidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.2 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, “la creación y constitución de una Federación deportiva española requerirá que los promotores constituidos en junta gestora presenten la siguiente documentación:” acta fundacional notarial, acreditación de apoyo del colectivo de clubes y proyecto de estatutos. Una vez recibido ello, la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes lo estudiará, elaborando el correspondiente expediente administrativo. Tras ello, verificará los requisitos, ponderando según los criterios que se exponen en ese artículo 8, y aprobará el proyecto de Estatutos. Seguidamente resolverá si estima o no la constitución de la Federación y procederá a su inscripción. Así dispone MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coordinador). *Compendio elemental de Derecho Federativo (Examen sistemático del régimen jurídico de las federaciones deportivas)*. Primera edición. Madrid: Reus, 2015. Págs. 71-73.

Por tanto, se verifica que el registro no es el hecho que constituye la Federación pero es un acto consecutivo a la constitución por la resolución de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes, mientras que el registro de asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución es solo a los efectos de publicidad, pues según dispone la Sentencia Tribunal Constitucional 291/1993, de 18 de octubre, (Fundamento Jurídico 2), “el registro existe, bien es cierto, a los “solos efectos de publicidad” (art. 22.3 de la Constitución) y la Administración carece por ello, al gestionarlo, de facultades que pudieran entrañar un control material (de “legalización” o “reconocimiento”) sobre la asociación “in fieri” (STC 85/1986 [F. 2º]), pero nada de esto afecta directamente al juicio que merezca el proceder de la Administración. La autoridad encargada del Registro no “calificó” en modo alguno la asociación en cuestión; se limitó a omitir la actuación pedida -la inscripción registral- sin dar razón alguna para ello, sin aportar ningún fundamento para tal inacción, y semejante proceder impide ahora, como es lógico, que este Tribunal se pronuncie sobre los límites y el alcance de la facultad de calificación que pueda corresponder a la Administración del Registro, pues ello no podría hacerse sino a partir de conjeturas acerca de los motivos del rechazo tácito a la inscripción registral”.

Justificó el Tribunal Constitucional que fuese la propia Ley la que regulase tanto la existencia como el alcance de las Federaciones deportivas, ya que la necesidad de este tipo de asociaciones se ha visto reconocida en el fin público que se ha de cumplir, principalmente en el plano internacional, es por ello que sea la determinada ley la que estableciera los propios requisitos para su constitución<sup>26</sup>.

Por tanto, el recurso de inconstitucionalidad en cuanto al fondo no prosperó, a juicio del Tribunal Constitucional, al no atentar, de modo alguno, contra el derecho de asociación. Por un lado, se permite la libertad para unirse o separarse de asociaciones deportivas. Se consideró que la limitación para constituir Federaciones españolas no atenta contra el derecho de asociación del artículo 22 de la Constitución, sino que los requisitos que se establecen son el medio para constituir aquello que es necesario para el interés general, es decir, para ostentar la representatividad de un deporte ante las Federaciones internacionales, y englobar y promover satisfactoriamente, a base de subvenciones, un deporte. Además, los deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva verían en esta Ley una forma de estimular su adscripción a la respectiva Federación, como requisito para la participación en competiciones oficiales, no como una obligación, según el Tribunal.

La legislación actual relativa a Federaciones Deportivas<sup>27</sup> continúa con el esquema anterior pero añade en su concepto que “las Federaciones deportivas son Entidades asociativas privadas, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica y

---

<sup>26</sup> Según ESPARTERO CASADO, Julián. *Deporte y Derecho de asociación...*, op. cit., págs. 216-217, “La Constitución demanda determinadas exigencias específicas para singulares modalidades asociativas, debido a su especial relevancia jurídica que deviene de su incidencia en la sociedad, de modo que el legislador no queda desapoderado “radicalmente”, para –modulando los principios básicos del artículo 22 del texto constitucional- hacer más rigurosa la constitución de esas asociaciones (partidos políticos, sindicatos, etc.). Pero, si estas asociaciones encuentran, como se ha reiterado, en su particular modelo asociativo un referente constitucional, no debe olvidarse que, en dicho texto fundamental, no existe ninguna referencia, al menos expresa, a las asociaciones de configuración legal. / Es más, la Constitución –aparte de las singulares modalidades asociativas aludidas- sólo se refiere a las asociaciones del artículo 22”. Por tanto, si las Federaciones deportivas españolas no pertenecen al ámbito regulado dentro del artículo 22, ni está especialmente regulada por en ningún otro precepto, confirma el destacado profesor de la Universidad de León, que la labor de “fomento o promoción” derivada del artículo 43.3 puede promover la creación de “entidades sociales””, aunque con salvedades.

Considero que todo ello deriva de la especial posición doctrinal que ha asumido el Tribunal Constitucional en la presente sentencia. No aprovechó la ocasión para determinar la base constitucional de las Federaciones Deportivas, pues sin más consideraron que la Constitución no restringe el establecimiento de limitaciones a determinados géneros asociativos, sin embargo, dada la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 13/1980 y el establecimiento de que se trataba de una especialidad asociativa, no ha demostrado una base constitucional evidente para la creación de “asociaciones de configuración legal”.

<sup>27</sup> Ley del Deporte, 10/1990, de 15 de octubre, y el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas.

patrimonio propio e independiente de sus socios” (art. 1.1 RD 1835/1991, de 20 de diciembre). Es decir, se relega el término asociación acentuándose la consideración de “entidades”.

## **7.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS EN LA VIGENTE LEY DEL DEPORTE<sup>28</sup>.**

### **7.2.1. SITUACIÓN EN LA LEY.**

La vigente Ley del Deporte parte de reconocer que el deporte se desarrolla como una actividad libre y voluntaria. No obstante, pone de manifiesto la existencia de aspectos que encauzan la práctica deportiva a través de estructuras asociativas, siendo los Poderes públicos los encargados de reconocer y facilitar esta actividad de forma organizada.

Con la nueva Ley se pretende dar un desarrollo legal más amplio al asociacionismo deportivo, dedicando el Título III a ello. Afirmar el Preámbulo que será la “primera vez que se reconoce en la legislación la naturaleza jurídico-privada de las Federaciones, al tiempo que se les atribuyen funciones públicas de carácter administrativo”. Se corrobora el intervencionismo de la Administración sobre estas funciones ejercidas por delegación, justificando el control que la Administración del Estado puede ejercer sobre las Federaciones. Sin embargo, no se pierde el carácter privado de su auto-organización, afirmándose que su regulación se produce con “absoluto y exquisito respeto de los principios de auto-organización que resultan compatibles con la vigilancia y protección de los intereses públicos en presencia”.

Adentrándonos en el articulado de la Ley, se prevé que el Estado reconozca y estimule “las acciones organizativas y de promoción desarrolladas por las Asociaciones deportivas” (art. 1.3 LD), integrándose en el concepto “Clubs, Agrupaciones de Clubs de ámbito estatal, Entes de Promoción deportiva de ámbito estatal, Ligas Profesionales y Federaciones deportivas españolas”<sup>29</sup>.

Se entiende por Federaciones deportivas españolas aquellas “entidades privadas, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito de actuación se extiende al conjunto del

---

<sup>28</sup> Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (en adelante, LD).

<sup>29</sup> De igual modo, por medio de las Federaciones autonómicas “se facilita la exigencia de la adscripción de los deportistas, clubes, entrenadores o árbitros a la federación nacional”, según FUERTES LÓPEZ, Mercedes. *Asociaciones y Sociedades Deportivas*. Madrid: Marcial Pons, 1992. Pág. 123.

territorio del Estado, en el desarrollo de las competencias que le son propias, integradas por Federaciones deportivas de ámbito autonómico, Clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros, Ligas Profesionales, si las hubiere, y otros colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte” (art. 30.1 LD).

Respecto del ámbito competencial, aspecto que delimita el campo de actuación y, por tanto, su naturaleza privada o pública, se establece que desarrollarán su actividad sobre sus propias atribuciones y ejercerán “por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública” (art. 30.2 LD).

### **7.2.2. LA TIPIFICACIÓN DE LA DOCTRINA ACUÑADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

La emblemática Sentencia 67/1985, de 24 de mayo, tantas veces reiterada, confirmó, y así lo recogen autores como DE LA IGLESIA PRADOS<sup>30</sup>, respecto de la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas, en atención a la primera ley postconstitucional del Deporte, que son “asociaciones de configuración legal”, algo plenamente constitucional, a juicio del Tribunal. Aunque fuera respecto de la primera Ley, se considera por la doctrina y jurisprudencia como plenamente extrapolable a la actual Ley 10/1990. Es decir, el Constitucional reconoció y el legislativo asumió la existencia de asociaciones distintas de las reguladas en el artículo 22 de la Constitución, pues este precepto “no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social”. De igual modo, tampoco excluye la posibilidad de que existan tipos distintos de asociaciones “que no se constituyan a su amparo”. A juicio del Tribunal, respecto de estas nuevas asociaciones, permite que el legislador “regule su constitución exigiendo los requisitos que estime pertinentes; y ello porque el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social”.

---

<sup>30</sup> En IGLESIA PRADOS, Eduardo De La. Capítulo VI: Las entidades deportivas: Federaciones Deportivas. PALOMAR OLMEDA, Alberto y TEROL GÓMEZ, Ramón (directores). *El Deporte en la Jurisprudencia*. Primera edición. Pamplona: Aranzadi, 2009. Págs.: 195-296.

La actual ley, como se señaló en el apartado anterior, reconoce expresamente la naturaleza jurídico-privada, fruto de la doctrina del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo, que extrae a las Federaciones Deportivas del aparato Administrativo, afirmando que “no aparecen configuradas como Corporaciones de carácter público integradas en la Administración, ni tampoco como asociaciones obligatorias, ya que se encuentran reguladas al margen de la organización administrativa”<sup>31</sup>.

La referida Sentencia despeja las posibles dudas doctrinales configurando “como instituciones privadas, que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva, si bien se estimula la adscripción a la respectiva Federación en cuanto constituye un requisito para que los Clubes deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones [...]”. Concluye que “las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de naturaleza administrativa”.

Por tanto, respecto del intervencionismo público, como se ha señalado, afirman que se justifica en la actual regulación deportiva, como ya se hiciera respecto de la Ley 13/1980, porque el desempeño de funciones delegadas por la Administración es motivo para ejercitar las acciones de control y tutela que la delegante<sup>32</sup> pueda ejercer sobre la Federación deportiva.

No obstante, el control llega hasta el punto de regular minuciosamente las Federaciones deportivas españolas. De este modo, el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas y Registro de Asociaciones Deportivas<sup>33</sup>, establece hasta un régimen electoral específico<sup>34</sup>. Ello provoca que sea

---

<sup>31</sup> En Sentencia Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 30 de mayo. Recurso de apelación núm. 130/2001, (Fundamento de Derecho Primero). Contiene otras referencias jurisprudenciales en el mismo Fundamento de Derecho Primero a otras como “STC nº 67/1985, de 24 de mayo [ RTC 1985, 67] , seguida, entre otras, por las SSTs de 8 [ RJ 2001, 6799] y 26 de junio de 2001 [ RJ 2001, 8909] , 21 de diciembre de 1999 [ RJ 1999, 8792] , y 17 de febrero [ RJ 1998, 1600] y 5 de octubre de 1998 [ RJ 1998, 7731] )”, igualmente referenciadas *infra* en el trabajo.

<sup>32</sup> Señalar en este punto del trabajo que es una delegación distinta de la prevista en el artículo 13 de la Ley 30/1992. Se desarrollará en el último apartado el carácter del término “delegación”, según las prescripciones contenidas en OSORIO ITURMENDI, Lucas. El ejercicio de funciones públicas por las Federaciones deportivas españolas. Régimen aplicable. *Revista española de Derecho Deportivo*. 1994, Nº 4 julio/diciembre, págs. 273-279.

<sup>33</sup> Originalmente se denominaba Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas que según estableció el artículo 1 del Real Decreto 1252/1999, de 16 de julio, pasó a denominarse Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas.

ilógica la afirmación de naturaleza privada, pues el sistema de control no se limita al establecimiento de verificaciones respecto de las concretas funciones delegadas por parte de la Administración. La doctrina científica que defiende ello lo justificará en las funciones delegadas, sin embargo, y como se desarrollará *infra*, es un sistema de control que sobrepasa la justificación por ejercicio de funciones públicas delegadas. De hecho, la asimilación que este trabajo lleva a cabo en su último apartado a las Corporaciones de derecho público, principalmente respecto de las características de los Colegios Profesionales, demuestra que no existe un ámbito relevante de la Federación que se escape del control de la Administración, asimilándose completamente a las Corporaciones señaladas.

### 7.2.3. CONSTITUCIÓN DE FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS.

La constitución de una Federación deportiva no es libre, y está sujeta a estrictos límites. Así se desprende del estudio de la Ley del Deporte de 1990 y, en concreto, del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas, que desarrolla este apartado.

En todo caso, el punto de partida para el intervencionismo sobre las Federaciones deportivas españolas siempre es el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo ejercidas por delegación. En concreto, afirma la exposición de motivos del citado Real Decreto, que ese ejercicio de funciones públicas es la dimensión

---

<sup>34</sup> El artículo 31 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, establece preinscripciones respecto de los procesos electorales, las cuales “deberán observarse en los Estatutos de la Federación, sujetos al control del Consejo superior de Deportes”. La lógica advierte, y así lo establece el autor que se referencia, que “una vez aprobados los Estatutos de la Federación conforme” a los principios que se establecen en la citada Ley, “el desarrollo de los procesos electorales afecta a la vida interna de la Asociación” –reguladas como Asociaciones de configuración legal-, “y sólo en la medida en que se vulneren los principios de democracia interna y representatividad como consecuencia de una infracción del proceso electoral [...] estará justificada la intervención de la Junta de Garantías Electorales que supondrá la *publicación* de la cuestión, al estar en juego intereses públicos”. Sin embargo, no se limita la intervención a tales prescripciones. Si a lo largo del trabajo se llega a afirmar que las Federaciones deportivas españolas ejercen dos tipos de funciones: públicas ejercidas por delegación y las propias, siendo solamente recurribles ante la jurisdicción contenciosa-administrativa las primeras, la práctica demuestra que se ha establecido esta jurisdicción para el control de los procesos electorales y tales actuaciones “no pueden calificarse como función pública de carácter administrativo, sino que ni siquiera son una función”, siendo “simplemente una manifestación de la vida interna de una asociación de configuración legal”, según se contiene en TEJEDOR BIELSA, Julio César. Las elecciones federativas y el Derecho público: ¿incompetencia de la jurisdicción civil? *Revista española de Derecho Deportivo*. 1994, N° 4 julio/diciembre. Pág. 240.

De este modo, se comprueba los extremos de la intervención y estricta regulación de unos supuestos entes de naturaleza privada.

“en la que se sustentan las diferentes reglas de tutela y control que la Administración del Estado puede ejercer sobre las Federaciones”, y que se ejercen “con absoluto respeto de los principios de autoorganización que resultan compatibles con la vigilancia y protección de los intereses públicos en presencia”. Se trata de la plasmación legal de la controvertida Sentencia de 24 de mayo de 1985.

Como se ha señalado, dispone el artículo 34.3 LD que es el CSD quien ostenta la competencia para la autorización o denegación de la inscripción de una Federación deportiva española. En el mismo precepto se contienen conceptos jurídicos indeterminados que hacen de la autorización una potestad discrecional: será el interés deportivo, nacional o internacional y la implantación real de la modalidad deportiva el criterio que deberá seguir el CSD para ello.

Sería en el artículo 8 del citado Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, donde se intentaría concretar qué se ha de entender por “interés deportivo, nacional o internacional” e “implantación real de la modalidad deportiva”. La libertad dada a la Comisión Directiva del CSD para otorgar esta autorización es tan amplia, que únicamente se sientan las bases de unos puntos a tomar en cuenta que, en ningún caso, tendrán carácter preceptivo. Estos son:

- “Existencia de la correspondiente Federación internacional, reconocida por el Comité Olímpico Internacional, y con suficiente implantación en el entorno europeo y mundial”
- “Interés deportivo nacional o internacional de la modalidad”. Siendo éste un concepto jurídico indeterminado que permite una actuación discrecional de la Comisión.
- “La existencia de competiciones de ámbito internacional con un número significativo de participantes en las mismas convocatorias celebradas”.
- “La implantación real de la modalidad deportiva en el país, así como su extensión, es decir, el número de participantes existentes en España y su distribución en el territorio nacional”.
- “La viabilidad económica de la nueva Federación”.

- Si se pretendiera la creación de una nueva Federación a partir de la segregación de otra Federación preexistente, “se exigirá informe de la misma”, con el fin de que se cumplan los anteriores requisitos.

Lo indeterminado de estas exigencias no es más que una verdadera limitación a la creación de Federaciones deportivas, en las que siempre jugará la misma dualidad, en definitiva, que los Poderes públicos no sean quienes tengan que sufragar económicamente los costes de la entidad y que la misma otorgue, en última instancia, poderes económicos a sus miembros<sup>35</sup>.

En suma, surgen cuestiones como, ¿por qué permitir entes que son ejemplos de destrucción del crédito público? Si se justifica un mayor control, aunque sea por el simple hecho de la captación de subvenciones públicas, ¿hasta qué punto quedan argumentos para defender su naturaleza privada? ¿Qué entes privados resultan asimilables a las Federaciones? Volver a traer a colación este debate no es reconstruir las mismas batallas, que para alguna parte de la doctrina, como FUERTES LÓPEZ<sup>36</sup> y LORA-TAMAYO VALLVE<sup>37</sup>, se encuentran superadas, sino mostrar que si algo actúa como un ente corporativo es un ente corporativo, a pesar de los pronunciamientos al efecto del Tribunal Constitucional, del resto del Poder judicial, Poder legislativo y parte de la doctrina científica. En la era del intervencionismo público, la dependencia de lo público es tal que convendría llamar público a lo que es.

La constitución de una Federación deportiva, continuando con el artículo 8 en su apartado segundo, una vez determinada la existencia de una modalidad deportiva (“salvo las polideportivas para personas con minusvalía” –art.34.1 LD-), requerirá a los promotores que una vez constituidos en junta gestora presenten los requerimientos siguientes.

---

<sup>35</sup> Desde comienzos de esta década y acentuado en la actualidad, los diferentes medios de comunicación, sin importar el ideario del mismo, publican situaciones que siguen investigándose a día de hoy: la presunta corrupción en muchas Federaciones deportivas, producida en parte, por el ineficaz sistema de control que se ha establecido. Cualquier buscador online establece decenas de referencias a lo señalado, entre ellas, “El CSD registrará este miércoles la sede de la Federación Española de Fútbol por presunta corrupción de Villar” de 2 de febrero de 2016 en PÚBLICO.es; “Viajecito para la familia a costa de la FEB” de 12 de diciembre de 2015, en ELMUNDO.es; “Sordera ante la corrupción” de 29 de octubre de 2015, en ELMUNDO.es; “Miguel Cardenal interviene hasta once federaciones por cuestiones económicas” de 13 de mayo de 2014, en ELCONFIDENCIAL.com; “Condenado el expresidente de la federación de rugby de Castilla y León” de 20 de octubre de 2014, en AS.com; entre centenares de ellas a nivel estatal, siendo inabarcable la corrupción a nivel internacional: caso FIFA.

<sup>36</sup> En FUERTES LÓPEZ, Mercedes. *Asociaciones y...*, op. cit., págs. 104.

<sup>37</sup> En LORA-TAMAYO VALLVE, Marta. *El Derecho Deportivo: entre el Servicio Público y el Mercado*. Madrid: Dykinson, 2003. Págs. 249 y ss.

En primer lugar, “otorgamiento ante Notario del acta fundacional, suscrita por los promotores”. Exige como mínimo de 65 clubes deportivos, que se hallen en, al menos, seis Comunidades Autónomas o “por nueve Federaciones de ámbito autonómico”. Los límites mínimos en el caso de pretenderse crear una Federación deportiva de deportistas minusválidos serán fijados, en su caso, por la Comisión Directiva del CSD.

En segundo lugar, que se acredite documentalmente que se cuenta con el apoyo de, al menos, el 50 por 100 de los clubes de la modalidad que se pretender federar, que se encuentren inscritos en los correspondientes Registros deportivos autonómicos.

En tercer lugar, que el Proyecto de Estatutos asegure la libertad en su vertiente positiva, para integrarse en ella cualquiera de aquellos que integren el concepto de Federación: Federaciones deportivas de ámbito autonómico, clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros, ligas profesionales si las hubiere, así como otros colectivos que se encuentren interesados en promover, practicar o contribuir al desarrollo del deporte.

En cuarto lugar, el acuerdo referido de la Comisión Directiva del CSD que autorice la constitución e inscripción de la Federación. La libertad que se da al CSD se manifiesta en la libre ponderación que debe hacer de las condiciones vistas y, en todo caso, tendrá que aprobar los Estatutos. Es decir, un acto de naturaleza discrecional es lo que decide acerca de la posibilidad de creación de un ente que es calificado de naturaleza privada.

Por último, la “inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas del CSD”, la cual tendrá carácter provisional durante el plazo de dos años. Trascurrido dicho plazo, “la Comisión Directiva autorizará la constitución e inscripción definitiva o revocará la autorización”, debiendo ser motivada en el caso de denegarse. No obstante, siempre tendrá una base discrecional.

Una vez constituida, la intervención administrativa en el supuesto ente privado no finaliza. El CSD siempre ostentará facultades de control y autorización. Según ello, será necesaria autorización expresa del éste para la inscripción de una Federación deportiva española en la correspondiente Federación deportiva internacional (art. 9.1 Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre). Si solo puede existir una Federación

deportiva española por cada modalidad deportiva y el CSD ya ha autorizado la creación de la federación, ¿por qué es necesaria la autorización y además expresa del CSD? ¿Dónde queda la libertad de un ente privado, y ya autorizado por la Administración, para integrarse en otro ente privado pero de ámbito internacional? ¿Todo ello está justificado por el ejercicio de funciones de carácter público? Estas cuestiones permiten enmarcar el supuesto ámbito privado de las Federaciones deportivas españolas.

Al ser el CSD quien permite la existencia de las Federaciones deportivas españolas, será igualmente competente para revocar y extinguirlas.

El principal motivo para ello será que “desaparecieran las condiciones o motivaciones que dieron lugar al reconocimiento de una Federación deportiva española” o que “la Comisión Directiva del CSD estimase el incumplimiento de los objetivos para los que fue creada” (art. 10.1 Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre).

Además, en todo caso se extinguirán “por las propias causas previstas en sus Estatutos”, “por la revocación de su reconocimiento”, “por resolución judicial”, “por integración en otras Federaciones”, “por la no ratificación a los dos años de su inscripción” y “por las demás causas previstas en el ordenamiento jurídico”.

Si la libertad de creación se aleja de poder afirmar cualquier libertad positiva, el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, no se limita a ello y establece un régimen minucioso para el desenvolvimiento de unos supuestos entes privados.

### **7.3. FEDERACIONES O ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA. ANÁLISIS COMPARADO.**

Se pretende en este último apartado establecer un estudio de las características de las Federaciones y de las Corporaciones de derecho público. De este modo, se podrán visualizar las similitudes y diferencias entre ambos entes, sentando las bases para determinar qué consecuencias se han alcanzado con este trabajo.

En primer lugar, se enumeran de forma no exhaustiva las características coincidentes de las distintas corporaciones de derecho público.

Sobre la base de las mismas se desarrollarán el resto de subapartados, confrontando el carácter corporativo con la supuesta base privada de las Federaciones deportivas españolas.

### 7.3.1. CARACTERÍSTICAS COINCIDENTES DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO.

¿Es posible sentenciar que las Federaciones deportivas españolas no tienen los rasgos de Corporaciones de Derecho Público<sup>38</sup>? Se impone establecer una sistematización de los rasgos comunes de estos entes, a fin de distinguirlos de las Federaciones deportivas y con ello comprobar si se tratan de entes distintos o, por el contrario, de entes asimilables cuya única diferencia es fruto de la incongruencia del Tribunal Constitucional refrendado posteriormente por el Poder Legislativo.

Destaca, en primer lugar, la “obligatoriedad de pertenencia”. El ejemplo paradigmático de Corporaciones de Derecho Público son los Colegios profesionales. Se ha admitido constitucionalmente la colegiación obligatoria como requisito necesario para el ejercicio de la profesión, aun cuando sean profesiones liberales, por el interés general que produce el ejercicio profesional.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido un “test de constitucionalidad”, en torno a la adscripción obligatoria, recogido por CARLÓN RUIZ<sup>39</sup>. De este modo, se establecen los siguientes requisitos.

En primer lugar, “la adscripción obligatoria no puede ir acompañada de una prohibición o impedimento de asociarse libremente al margen de la corporación”<sup>40</sup>.

Además, “el recurso a la estructura corporativa debe ser excepcional para no desnaturalizar el sentido de un Estado social y democrático de Derecho basado en el

<sup>38</sup> Se definen las Corporaciones, según se contiene en PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II...*, op. cit., págs. 287-288, como “asociaciones forzosas de particulares, creadas por el Estado, que, igualmente, les tribuye personalidad jurídica pública para, sin perjuicio de defender y gestionar intereses privativos de sus miembros, desempeñar funciones de interés general con carácter monopolístico, cuyo ejercicio se controla por la Jurisdicción Contencioso-administrativa”. Las caracteriza el ilustre profesor por tener “un substrato asociativo, aunque forzoso, de carácter privado”, para el cumplimiento de “fines públicos de interés general, lo que se traduce en la aplicación de un régimen jurídico mixto, público y privado”, siendo este régimen mixto resultado del “substrato sociológico de las Corporaciones”: “un grupo humano definido en función de una comunidad de interés o por el ejercicio de una determinada actividad”.

<sup>39</sup> Requisitos conforme a lo establecido en CARLÓN RUIZ, Matilde. Lección 11. Las corporaciones de derecho público. CANO CAMPOS, Tomás (Coordinador). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo II. La organización de las administraciones públicas*. Primera edición. Madrid: Iustel, 2009. Pág. 325.

<sup>40</sup> Sentencias Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de mayo, (Fundamento Jurídico 3º); 123/1987, de 15 de julio, (Fundamento Jurídico 5); 132/1989, de 18 de julio, (Fundamento Jurídico 4) y 166/1992, de 26 de octubre, (Fundamento Jurídico 4).

valor superior de libertad (art. 1.1 CE) y que encuentra en el libre desarrollo de la personalidad el fundamento de su origen político (art. 10.1 CE)”<sup>41</sup>.

El último requisito implica que “la adscripción obligatoria a estas Corporaciones públicas, en cuanto “tratamiento excepcional respecto del principio de libertad” que implica desconocer la libertad de asociación en su vertiente negativa, debe encontrar suficiente justificación ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo”<sup>42</sup>.

El segundo rasgo común a todo ente corporativo, siguiendo el esquema de CARLÓN RUIZ, es el “carácter otorgado”.

El artículo 37 del Código Civil establece que “la capacidad civil de las corporaciones se regulará por las leyes que las hayan creado o reconocido”. De este modo, confirma la autora, se limita la vertiente positiva del derecho de asociación en lo que se podría considerar como segunda rama, esto es, el derecho de creación de asociaciones. De igual forma, la libertad de disolución de estas corporaciones se despoja del derecho de asociación que el artículo 22 otorga a las asociaciones que se crean bajo su amparo, siendo de nuevo, una Ley la que determine su extinción, según se extrae del citado precepto al atender a la capacidad civil de la corporación en cualquier momento de la existencia, lo que implica igualmente, el final de la mismas<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Sentencias Tribunal Constitucional 113/1994, de 14 de abril, (Fundamento Jurídico 12) y 179/1994, de 16 de junio (Fundamento Jurídico 8).

<sup>42</sup> Sentencias Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de mayo, (Fundamento Jurídico 3º); 89/1989, de 11 de mayo; 139/1989, de 20 de julio y 225/2006, de 17 de julio.

<sup>43</sup> Entre otras sentencias, se establece en la Sentencia Tribunal Constitucional 42/1986, de 10 de abril. (Fundamento Jurídico primero) que “[...] la primera parte del art. 36 de la Constitución, [...] contiene fundamentalmente una reserva de ley al establecimiento del régimen jurídico de colegios profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas. La garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos consiste en que esta materia sea regulada por el legislador, que no encuentra, como es obvio, otros límites que los derivados del resto de los preceptos de la Constitución y, principalmente, de los derechos fundamentales. Compete, pues, al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuando existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia.

Por ello, dentro de las coordinadas que anteriormente se han mencionado, puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que la regulación del ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional. [...]”

El último gran rasgo en común de los entes corporativos es el “régimen de autonomía/tutela”. Este principio, continuando con lo dispuesto por CARLON RUIZ, se concreta a su vez en otros tres.

El primero de ellos es el “principio de autogobierno”. El Tribunal Constitucional confirma respecto de los colegios y organizaciones profesionales (arts. 36 y 52 CE) que la estructura interna y funcionamiento ha de ser de carácter democrático<sup>44</sup>.

El segundo es el “principio de autonormación”. Se les reconoce la capacidad para ordenar su propia actividad por medio de potestad reglamentaria *ad intra*<sup>45</sup>.

El último de ellos es el “principio de autarquía”. Las Corporaciones de Derecho Público tienen reconocida la facultad de gestionar sus propios intereses<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Se contiene en la Sentencia Tribunal Constitucional núm. 135/2006, de 27 de (Fundamento Jurídico quinto), que el recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de Asociaciones de Cataluña de 1997 puso de relieve el que la Constitución no garantizase expresamente en el artículo 22 que las asociaciones que se constituyesen al amparo de él deberían tener una organización y funcionamiento de modo democrático. Por el contrario, de modo expreso si obliga ello a “los partidos políticos, las asociaciones empresariales o los sindicatos de trabajadores, disponen, ciertamente, que dicha estructura interna y funcionamiento sean de carácter democrático (arts. 6 y 7 CE). Lo propio se predica también de los colegios profesionales y de las organizaciones profesionales (arts. 36 y 52 CE)”. Fue una decisión del legislador orgánico la imposición de la organización y funcionamiento democrático de todas las asociaciones, según se desprende del artículo 2.5 LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (“La organización interna y funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación”). Por lo que, la no exigencia constitucional de estos aspectos democráticos conlleva que el legislador orgánico, “nunca en la ley ordinaria (del Estado o de las Comunidades Autónomas)”, quien “puede excepcionar (con justificación constitucional suficiente y proporcionada), para asociaciones concretas, la libertad de autoorganización”.

<sup>45</sup> Reconoce el artículo 6.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, que “los Colegios Profesionales, sin perjuicio de las Leyes que regulen la profesión de que se trate, se rigen por sus Estatutos y por los Reglamentos de Régimen interior”. De igual modo, el artículo 11.2 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, reconoce la potestad autonormativa de las asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución: “en cuanto a su régimen interno, las asociaciones habrán de ajustar su funcionamiento a lo establecido en sus propios Estatutos, siempre que no estén en contradicción con las normas de la presente Ley Orgánica y con las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de la misma”.

<sup>46</sup> Se reconoce para el caso de los Colegios Profesionales, en la genérica Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en el artículo 5 el ejercicio de una serie de funciones que tienen como objetivo permitir el funcionamiento del ente, en aras de la consecución de sus fines, todo ello bajo la tutela de la Administración encomendante de funciones así como “colaborar con ésta mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa”.

Tal principio se reconoce, de igual modo, para las asociaciones reconocidas al amparo del artículo 22 de la Constitución. Doctrina del Tribunal Constitucional anterior a la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, como la Sentencia Tribunal Constitucional 104/1999, de 14 de junio (Fundamentos Jurídicos primero y cuarto), confirmaba que “el contenido fundamental de ese derecho se manifiesta en tres dimensiones o facetas complementarias: la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas, y, finalmente, la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas. Junto a este

Una vez determinados estos rasgos principales es necesario, a la luz de la enumeración no exhaustiva expuesta, comprobar hasta qué punto las Federaciones deportivas españolas encajan en el concepto de Corporaciones Derecho Público.

### **7.3.1.1. PRIMERA CARACTERÍSTICA: LA OBLIGATORIEDAD DE PERTENENCIA O LA LIBERTAD NEGATIVA.**

El contenido del derecho de asociación, como ha quedado reflejado, engloba tanto la libertad positiva como la negativa.

El artículo 22 de la Constitución no reconoce explícitamente la libertad negativa del derecho de asociación, si bien se entiende como complemento inseparable de la positiva.

La libertad negativa se define como la opción de no pertenecer a una asociación. Así queda definido en el artículo 20.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos “nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”. De forma similar, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos ha manifestado que el derecho de asociación comprende la manifestación de no asociarse, pese a no manifestarse explícitamente en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>47</sup>.

El artículo 10.2 de la Constitución española manifiesta que aquellas normas que sean relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas en el propio texto constitucional se deberán interpretar conforme a lo dispuesto, específicamente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el resto de tratados y acuerdos internacionales que España haya ratificado. En suma, el contenido del derecho de asociación en España se compone de las dos libertades señaladas, y sobre ellas deberán constituirse todas las asociaciones.

Al afirmarse que tanto la libertad positiva como negativa componen el derecho de asociación aquellas formaciones que no respeten tal contenido no podrán considerarse

---

triple contenido, el derecho de asociación tiene también, según se dijo en la mencionada STC 56/1995, una cuarta dimensión, esta vez “inter privados”, que garantiza un haz de facultades a los asociados, considerados individualmente, frente a las asociaciones a las que pertenezcan o en su caso a los particulares respecto de las asociaciones a las cuales pretendan incorporarse” (FJ 4). La libertad de organización y funcionamiento conlleva el reconocimiento del “derecho a la autarquía o al autogobierno asociativo” (FJ 1), siendo las propias asociaciones las se autogobiernen para el desarrollo de sus intereses y con ello el cumplimiento de sus fines.

<sup>47</sup> De este modo se manifiesta en las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala) caso Sigurjonsson contra Islandia de 30, de 30 de junio de 1993 o caso Gustafsson contra Suecia, de 25 abril 1996, que continúa la doctrina de la primera.

constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución y, por tanto, estar protegidas por las garantías que a éstas les amparan.

De este modo se ha referido el Tribunal Constitucional afirmando que “aunque el art. 22 C.E. no se refiere expresamente a la dimensión o manifestación negativa de la libertad de asociación, la jurisprudencia constitucional no ha dudado en proclamar que la no obligatoriedad de asociarse es correlativa al derecho mismo de asociación, puesto que en realidad el derecho de asociación, configurado como una de las libertades públicas capitales de la persona, al asentarse justamente como presupuesto en la libertad, viene a garantizar un ámbito de autonomía personal, y por tanto también el ejercicio con pleno poder de autodeterminación de las facultades que componen esa específica manifestación de la libertad, de modo que esa libertad quedaría incompleta si sólo se entendiera en su aspecto positivo. En una de sus primeras Sentencias este Tribunal afirmó que ‘el derecho de asociación reconocido por nuestra C.E. en su art. 22.1 comprende no sólo en su forma positiva el derecho a asociarse, sino también en su faceta negativa el derecho de no asociarse’”<sup>48</sup>.

Posteriormente, el Legislador en la actual regulación del derecho de asociación<sup>49</sup> incluyó en el concepto de asociaciones tanto la libertad positiva (“todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos” - art. 2.1 LODA), como la negativa (“nadie puede ser obligado a constituir una asociación, a integrarse en ella o a permanecer en su seno, ni a declarar su pertenencia a una asociación legalmente constituida” - art. 2.3 LODA).

Los principales problemas al respecto surgen en relación con aquellos sistemas asociativos que no siendo constituidos con base en el derecho de asociación del artículo 22 de la Constitución, se erigen sobre una base asociativa, así identificada en su propia definición.

Centrando la atención en las Corporaciones de Derecho Público, se ha de partir de la Sentencia 67/1985, de 24 de mayo, estudiada con anterioridad, considerada por una parte de la doctrina un hito en el Derecho federativo. Sin embargo, como se verá, supone una incongruencia de la propia jurisprudencia constitucional y seguramente un

---

<sup>48</sup> Sentencia Tribunal Constitucional 244/1991, de 16 de diciembre.

<sup>49</sup> Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, (en adelante, LODA)

error en sus propios argumentos, al crear un tipo asociativo nuevo, distinto de las Corporaciones de Derecho Público y no profundizar en por qué no es una de ellas.

La Sentencia afirma en el Fundamento Jurídico segundo que “el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social”. Por lo tanto, será preciso determinar si el alcance del derecho negativo de asociación se extiende a otros sistemas asociativos “que, aun no siendo resultado de ningún pacto asociativo, sino de una decisión de los poderes públicos, determinan una unión estable y permanente de personas para la persecución de fines de carácter público fijados por el poder público”<sup>50</sup>.

Siendo el ejemplo paradigmático de Corporaciones de Derecho Público los Colegios profesionales, se debe centrar la atención en la colegiación obligatoria frente a la libertad negativa.

La vigente Ley de Colegios profesionales<sup>51</sup> define a éstos como “Corporaciones de Derecho Público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (art. 1.1). Establece a renglón seguido, como fines esenciales de estas corporaciones “la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional” (art. 1.3).

Por tanto, la propia ley admite “la colegiación obligatoria”. Legalmente se tipifica, en ley preconstitucional y con vigencia en la actualidad, la ruptura con el sistema asociativo del artículo 22 de la Constitución<sup>52</sup>, admitiendo que en algunas

---

<sup>50</sup> En la ya citada Sentencia Tribunal Constitucional 244/1991, de 16 de diciembre, (Fundamento jurídico segundo).

<sup>51</sup> Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

<sup>52</sup> En los primeros años de democracia se buscó dar solución al encaje de los Colegios Profesionales y su relación con el derecho de asociación del artículo 22 de la Constitución. Por ejemplo, en la Sentencia Tribunal Constitucional 89/1989, de 11 de mayo, (Fundamento jurídico tercero), donde la Sala de la Audiencia Nacional buscaba que el Tribunal Constitucional diera respuesta a la colegiación obligatoria y su relación con el derecho de asociación. De este modo expresaba “considera, en efecto, la Sala de la Audiencia Nacional que la colegiación obligatoria que impone el art. 3.2 entraña una vulneración del derecho de asociación en su proyección negativa, es decir, en cuanto el art. 22 de la C. E. protege y ampara también la libertad de no asociarse. Nada hay que decir, en abstracto, sobre la corrección de este

profesiones se pueda exigir la inscripción para el ejercicio de una actividad, aun cuando ésta sea una profesión liberal.

Contra la obligatoriedad se han alegado la vulneración de tres preceptos constitucionales.

En primer lugar, el artículo 14 de la Constitución. La obligatoriedad produce un perjuicio respecto de la existencia de “profesiones en las que para su ejercicio no es precisa la adscripción al colegio, al menos, cuando no se ejercen privadamente<sup>53</sup>”.

En segundo lugar, “el derecho reconocido en el art. 22 de la Constitución desde su faceta o perspectiva negativa (derecho a no asociarse), sin que el reconocimiento o institucionalización de los Colegios profesionales signifique, constitucionalmente, la obligatoriedad de pertenecer a ellos”.

Y en tercer lugar, que “el derecho al trabajo (art. 35 de la Constitución) sufre, [...], una limitación al exigirse el requisito ineludible de la colegiación<sup>54</sup>”.

El Tribunal Constitucional concretó el concepto de Colegios Profesionales exponiendo que “constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante. Todo ello supone un conjunto normativo estatutario, elaborado por los miembros del Colegio y sancionado por el poder público, que permitirá, a la vez, la posibilidad de recursos y la legitimación para interponerlos, tanto por los colegiados

---

último inciso, de suyo lógico y razonable. Ocurre, sin embargo, que su entendimiento y aplicación no pueden hacerse extensivos a todos los supuestos o instituciones jurídicas de carácter asociativo sin antes comprobar si a éstas también les corresponde por su naturaleza y fin. Se quiere decir con ello que la Audiencia parte de un presupuesto que condiciona o prejuzga su conclusión, es decir, el de considerar que los Colegios Profesionales a los que se refiere el art. 36 de la C.E. están incluidos, sin más, en el ámbito del art. 22 de la misma, que reconoce el derecho de asociación como derecho fundamental protegido por el art. 53.1 y 2, y por tanto, excluido su contenido esencial de la alteración por Ley. Si el Colegio Profesional -se viene a decir- es una asociación, la Ley no puede limitar uno de los elementos de ese contenido, cual es el de la libertad del ciudadano -profesional titulado aquí- para crearlo, asociándose o no, incorporándose o no al Colegio. [...]”.

<sup>53</sup> Entiéndase por ejercicio privado, por ejemplo, el licenciado en medicina que ejerce de profesor para lo cual no será necesaria la colegiación obligatoria.

<sup>54</sup> En Sentencia Tribunal Constitucional 131/1989, de 19 de julio, (Fundamento jurídico primero).

como por personas ajenas al Colegio, pero no ajenas al ejercicio de la profesión, sean clientes, sean interesados extracontractuales, en su caso, es decir, según la profesión de que se trate”<sup>55</sup>.

Con todo, el Tribunal Constitucional rechaza los argumentos vistos en base a los siguientes motivos, sin entrar en contradicción con su propia jurisprudencia constitucional.

Por lo que, respecto de la vulneración del artículo 14 de la Constitución, el Tribunal no aprecia discriminación en tanto la propia comparación entre profesiones hace que la base de igualdad desaparezca, al ser situaciones que de base son distintas, no permitiendo “entablar la comparación exigible a fin de apreciar la posible vulneración del derecho fundamental a la igualdad sin discriminaciones injustificadas o arbitrarias”<sup>56</sup>.

Respecto a la libertad negativa, ésta se puede romper al no ser asociaciones desarrolladas al amparo del artículo 22 de la Constitución española. Al ser distintas de éstas asociaciones, “es claro que no puede serles aplicable el régimen de éstas y que al cumplirse por los Colegios profesionales otros fines específicos determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.), ello justifica innegablemente la opción deferida al legislador para regular aquellos Colegios y para configurarlos como lo hace la Ley 2/1974 y las normas complementarias citadas, que en nada vulneran el contenido de la norma constitucional (art. 36) habilitante, ni tampoco el art. 22, por las razones expuestas”<sup>57</sup>.

Por último, no siendo el derecho al trabajo un derecho fundamente susceptible de amparo constitucional el Tribunal no entra a su valoración<sup>58</sup>. No obstante, la justificación para su rechazo se extraería analógicamente del argumento expuesto en el párrafo anterior, en cuanto el interés público de la profesión asegura la colegiación obligatoria y su regulación limitativa.

---

<sup>55</sup> En Sentencia Tribunal Constitucional 89/1989, de 11 de mayo, (Fundamento jurídico quinto).

<sup>56</sup> En Sentencia Tribunal Constitucional 131/1989, de 19 de julio, (Fundamento jurídico quinto).

<sup>57</sup> En Sentencia Tribunal Constitucional 131/1989, de 19 de julio, (Fundamento jurídico cuarto), respecto de la doctrina contenida en la Sentencia Tribunal Constitucional 89/1989, de 11 de mayo. (Fundamento jurídico séptimo).

<sup>58</sup> En Sentencia Tribunal Constitucional 131/1989, de 19 de julio, (Fundamento jurídico sexto).

Si bien se ha señalado a los Colegios profesionales como ejemplo paradigmático de Corporaciones de Derecho Público, existen otro tipo caracterizadas por su carácter económico<sup>59</sup>.

En ellas, el rasgo distintivo de las Corporaciones de Derecho Público se ve superado con el paso del tiempo y la aplicación de normas de liberalización de la competencia, que hacen que el posible interés público quede relegado por el mayor peso que supone la economía liberal.

De este modo, se puede citar la STC 132/1989<sup>60</sup> que establece que la “limitación de la libertad del individuo afectado consistente en su integración forzosa en una agrupación de base [...] “asociativa”, sólo será admisible cuando venga determinada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo”. De este modo, y con referencia a las Cámaras Profesionales Agrarias catalanas, se dispuso que aun reconociéndose la importancia de las actividades y funciones que se atribuyen a éstas, “no resulta que su ejercicio exija la adscripción obligatoria de “todos los profesionales del sector agrarios”,” como se disponía en la propia Ley catalana. Desde entonces, la adscripción obligatoria se ha eliminado y con ello ha comenzado el declive de la importancia de las mismas.

En último lugar, se debe contraponer lo señalado *supra* con las Federaciones deportivas españolas y para ello se ha de partir de la configuración que el Tribunal Constitucional en la reiterada Sentencia de 24 de marzo de 1985 otorgó a las Federaciones deportivas como “asociaciones de configuración legal”.

El nefasto intento de justificación por parte del Tribunal Constitucional de la libertad negativa en este tipo especial de asociaciones provocó la creación de una doctrina confusa.

En primer lugar, confirmó que “las Federaciones se configuran como instituciones privadas, que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva [...]”, y a continuación estableció que “se estimula la

---

<sup>59</sup> En FERNÁNDEZ FARRERES, Germán José. Corporaciones de Derecho Público. SÁINZ MORENO, Fernando. *Estudios para la reforma de la administración pública*. España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2004. Págs. 365-374.

<sup>60</sup> En Sentencia Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio.

adscripción a la respectiva Federación en cuanto constituye un requisito para que los clubs deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones”. Es decir, establece que existe libertad para unirse a una Federación deportiva, pero que será obligatoria cuando se pretenda participar en competiciones oficiales o canalizar subvenciones.

El problema de esta sorprendente contradicción radica, en palabras de RAMÓN PARADA<sup>61</sup>, en que se afirma, “contra la realidad, que no son asociaciones obligatorias”.

Como se señaló respecto de las Corporaciones de derecho público, en concreto, de los Colegios profesionales, la obligatoriedad es una realidad porque es necesaria, en ambos sistemas, para la profesionalización del puesto a desempeñar<sup>62</sup>. Por lo que el

---

<sup>61</sup> En PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II...*, op. cit., págs. 296-297.

<sup>62</sup> La mayor parte de la doctrina científica se postula a favor de la existencia de libertad negativa, siendo ejemplo de ello la determinación que se contiene en FUERTES LÓPEZ, Mercedes. *Asociaciones y...*, op. cit., págs. 105-107. Afirma que el hecho de exigir “la existencia de una modalidad deportiva distinta a la amparada por una federación ya existente” permite discernir dos cuestiones. La primera de ellas es “el reconocimiento de una modalidad deportiva”, que como se desarrolla en el texto central, es competencia de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes autorizar o denegar la creación de una Federación deportiva española conforme a los criterios discrecionales apuntados. La segunda de las cuestiones hace referencia a “la imposibilidad de coexistencia de federaciones de la misma modalidad”, por lo que se mantiene “el principio tradicional en el ordenamiento deportivo de unidad de federación”. Es en esta segunda cuestión, donde FUERTES LÓPEZ, a pesar de posicionarse en las teorías doctrinales que confirman la naturaleza privada de las Federaciones deportivas españolas, afirma que la unidad de federación muestra “un cierto carácter corporativo de las federaciones, que se acrecienta con la carga establecida a los clubs, su necesidad de inscripción para participar en determinadas competiciones”, argumento mantenido por el Tribunal Constitucional en el Fundamento jurídico cuarto de la controvertida sentencia de 24 de mayo de 1985.

Si de lo anterior se desprende una obligatoriedad a asociarse, similar a la colegiación obligatoria, la autora (así como aquella doctrina mayoritaria que defiende igualmente esa postura) desarrolla que “no puede afirmarse que se conculque el derecho de asociarse al existir una amplia libertad de constituir asociaciones por los distintos interesados (clubs, deportistas, árbitros, etc.)”. Hecho similar ocurre en los Colegios profesionales, como ejemplo paradigmático de Corporaciones de derecho público. Véase que para el ejercicio de la profesión de abogado se requiere colegiación obligatoria y no se impide, en ningún caso, que éstos puedan asociarse de otras maneras para el ejercicio de su derecho de asociación.

La autora defiende ello afirmando que “el legislador ha optado con esta solución por encomendar la realización de las funciones públicas a una sola entidad en donde concurren todos los intereses y no a todas las asociaciones en que se reúnan intereses deportivos. La elección es válida en el marco constitucional y puede venir avalada, frente a otras posibles soluciones, por la simplicidad y facilidad en la gestión”.

A juicio de aquellos que nos postulamos en afirmar que las Federaciones deportivas españolas son corporaciones de derecho público, pese al empeño del Legislativo, la jurisprudencia y la doctrina, no impide compartir este argumento: la simplicidad y facilidad en la gestión hacen que la administración posea entes de naturaleza pública, que aun gozando de una autoorganización, pertenecen a la Administración del Estado.

De nuevo surge aquí, a mi juicio, un error que invalida las teorías de la doctrina que defienden su naturaleza privada: esgrimen argumentos para defender la naturaleza privada de las Federaciones y, en tal intento, equiparan sus características a las Corporaciones de derecho público, pero obvian continuar el estudio para comprobar por qué son entes distintos a éstos.

destacado autor establece “que con un razonamiento tan sorprendente se podría negar también la obligatoriedad de la incorporación de un profesional a un Colegio de Médicos o de Abogados, ya que a nadie se le obliga a ejercer esas profesiones; de la misma forma nadie está obligado a ser y actuar como deportista profesional, pero para el club o deportista que quiere participar en competiciones oficiales, es decir, pasar a nivel profesional, que es el que jurídicamente interesa, y no la práctica privada y libre del deporte, resulta tan obligatoria o necesaria la incorporación a la respectiva Federación deportiva, como para el ejercicio de una profesión liberal la inscripción en el correspondiente Colegio”.

En suma, la libertad negativa no se profesa ni de las Corporaciones de derecho público (en especial de algunos Colegios profesionales que exigen su colegiación para el ejercicio de la profesión liberal), ni de las Federaciones, pues es necesaria para ejercer la actividad deportiva a un nivel profesional. Que respecto de las segundas mantenga el Tribunal Constitucional que sí existe libertad negativa es una contradicción en sí misma, como se ha señalado, y lo único que ha pretendido es dar un régimen no corporativo a las Federaciones, lo que no ha conseguido. De este modo se establece la primera gran similitud.

#### **7.3.1.2. SEGUNDA CARACTERÍSTICA: EL CARÁCTER ORTORGADO O LA LIBERTAD POSITIVA.**

La libertad positiva se entiende como la facultad para constituir asociaciones. Respecto de las Corporaciones de derecho público ha establecido el Tribunal Constitucional que “no puede predicarse la libertad positiva de asociación, pues su creación no queda a la discreción de los individuos (ya que, -como ya se señaló en la-STC 67/1985 “no puede hablarse de un derecho a constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas”), y tampoco les es aplicable la garantía del art. 22.4 en cuanto a su disolución o supresión, al constituirse como creaciones de los poderes públicos, y sujetas por tanto a la decisión de éstos en cuanto a su mantenimiento y configuración”<sup>63</sup>.

Respecto de las Federaciones deportivas españolas se ha de centrar la atención en las prescripciones contenidas en la Sentencia 67/1985. Estableció el Tribunal

---

<sup>63</sup> Sentencia Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio.

Constitucional que el artículo 22 de la Constitución no ampara la creación de asociaciones que pretendan ejercer por delegación funciones de carácter público. De este modo, calificó a las Federaciones como “asociaciones de configuración legal” (FJ 3). Ello provoca que éstas existan “en la medida y con el alcance con que lo regula la Ley”, no siendo “inconstitucional que el legislador prevea determinados requisitos y fases para su constitución definitiva” (FJ 4).

Se permite, por tanto, establecer determinadas restricciones cuando se pretenda crear una Federación deportiva. Según ello, el principal requisito que infiere en la libertad positiva se halla en el artículo 34.1 de la Ley del Deporte al establecer que “sólo podrá existir una Federación Española por cada modalidad deportiva [...]”.

La respuesta que otorga el Tribunal Constitucional es cuanto menos contradictoria. Las califica como “asociaciones de configuración legal”, distintas a las asociaciones reguladas en el artículo 22 de la Constitución, permitiendo que se establezcan más requisitos que los contenidos en el apartado 3: “las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad”. Por todo, el intérprete de la Constitución debería haber eliminado la vertiente positiva de esta *pseudoasociación* sin intentar justificarla, pues no habiéndolo conseguido, ha contradicho sus propios argumentos en la misma sentencia.

El Tribunal justificó que sí se da la vertiente positiva de la siguiente forma. Partiendo de su calificación como “asociaciones de configuración legal” estableció que la atribución de funciones públicas de carácter administrativo a una determinada asociación respecto de “un determinado sector de la vida social, puede limitar el número de asociaciones a las que atribuye el ejercicio de tales funciones, pues corresponde al Estado organizar tal ejercicio de la forma más conveniente para la consecución del interés general” (FJ 4).

En consecuencia, el Tribunal asentó que está justificado que se limite la creación de las Federaciones a una por cada modalidad deportiva, que ello no vulnera la libertad positiva contenida en el derecho de asociación pues se permite crear otras asociaciones de carácter deportivo, sí amparadas plenamente por el artículo 22 de la Constitución. No obstante, incurre en una contradicción: lo que estaba y se está cuestionando es si se pueden crear varias Federaciones respecto de la misma modalidad deportiva como consecuencia de la libertad positiva del derecho de asociación. La respuesta es

contundente: no se permiten. Que intente justificar la existencia de esa libertad con la creación de otras asociaciones distintas de las Federaciones no justifica la libertad positiva respecto del que cabría denominar *federacionismo* deportivo.

La justificación lógica que debiera haber vertido el Tribunal Constitucional es que no son asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución por lo que se pueden establecer requisitos distintos, como es la existencia de una única Federación por cada modalidad deportiva.

Es esta otra característica coincidente entre las Corporaciones de Derecho Público y las Federaciones deportivas españolas: no gozan de libertad positiva para ser creadas y es el legislador quien decide en qué ocasiones deben existir.

### **7.3.1.3. TERCERA CARACTERÍSTICA: EL RÉGIMEN DE AUTONOMÍA/TUTELA.**

Las corporaciones de derecho público se caracterizan por regir su organización a través del principio de autonomía. Como ya se ha indicado, se concreta a su vez, en establecer su propio sistema de gobierno, bajo la exigencia de una estructura interna y funcionamiento democrático (art. 36 CE); una potestad de autonormación, manifestándose en el poder de elaboración de sus Estatutos y Reglamentos de Régimen interno (art. 6.1 Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales), limitados por las fórmulas de inclusión en éstos (art. 6.3); y la gestión de sus propios intereses conforme a los fines establecidos en las normas de creación de los mismos, bajo la supervisión y tutela de la Administración de la que dependen<sup>64</sup> y el sistema de recursos contra los actos que éstas dicten en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>64</sup> Si partimos de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, que excluye expresamente a la ONCE por su naturaleza de Corporación de derecho público, lo que “implica la existencia de una relación de coordinación y control que el Estado ejerce sobre aquella, lo que hace innecesario un régimen sancionador”. Ello se justifica, por la “relación de tutela que tiene el Estado con la ONCE como Corporación de Derecho Público” que hace que sea mucho más intensa “que la que tiene con cualquier sujeto de naturaleza jurídica plenamente privada, causa por la que no se han establecido regímenes sancionadores específicos para este tipo de personas jurídicas”. Por todo, se establece que “la relación de tutela que tiene el Estado con la ONCE como Corporación de Derecho Público es mucho más intensa que la que tiene con cualquier sujeto de naturaleza jurídica plenamente privada, causa por la que no se han establecido regímenes sancionadores específicos para este tipo de personas jurídicas (véase, al efecto, los Colegios Profesionales, las Cámaras Oficiales y las Federaciones Deportivas”, según se dispone en ARENAS ESCRIBANO, Fernando. Corporaciones de derecho público. Análisis sobre la exención de aplicación de procedimientos sancionadores a las Corporaciones de derecho público. *Anales de la Abogacía General del Estado*. 2014, 17 de octubre de 2013, págs. 236-243.

Del lado de las Federaciones deportivas españolas la intervención se multiplica respecto de la existente para las Corporaciones de Derecho Público (particularizado en los Colegios Profesionales).

La manifestación del poder de la Administración se lleva a cabo a través del concepto de potestad entendido como “atribución apriorística del ordenamiento jurídico a la Administración para el cumplimiento de sus misiones”. Las potestades, como concepto complejo, a interés de este trabajo, tienen su origen, en el ordenamiento mismo, no siendo “disponibles o modificables por el titular de las mismas, para el que serán igualmente inalienables, intransmisibles, imprescriptibles e inagotables”<sup>65</sup>.

El hecho de recordar este concepto se debe al ejercicio de potestades públicas que las Federaciones deportivas españolas ejercen por delegación. Ello implica que estos entes calificados “de base privada” realizan actuaciones que debido a la misión de servicio público<sup>66</sup> que representan son catalogados como administrativos.

Ejercerán principalmente la potestad reglamentaria, disciplinaria y de control<sup>67</sup>.

Al igual que los Colegios Profesionales disponen de poder de autogobierno y autonormación. Ello se manifiesta a través de la potestad reglamentaria en dos vertientes. En primer lugar, tienen autonomía para elaborar sus Estatutos que regularán su estructura interna y funcionamiento, teniendo que ajustarse a las estrictas condiciones

Además, la Abogacía del Estado no duda en equiparar las tradicionales Corporaciones de Derecho Público, como son los Colegios Profesionales y las Cámaras Oficiales, con las Federaciones Deportivas. Según se ha visto, la afirmación es tan lógica como contradictoria con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la mayor parte de la doctrina que ha tratado estos temas.

<sup>65</sup> En LINDE PANIAGUA, Enrique. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quinta edición. Madrid: Colex, 2014. Págs. 290-291.

<sup>66</sup> Dispone el Preámbulo de la Ley del Deporte de 1991 que es “corolario del reconocimiento de la naturaleza privada de las Federaciones deportivas y de su papel de organismo colaborador de la Administración, la declaración directa y genérica de utilidad pública que la Ley efectúa. [...]”. Según ello, se califican como entidades de utilidad pública, lo que repercute en la captación de subvenciones. Sin embargo, AGIRREAZKUENAGA se pregunta “si las Federaciones en el ejercicio de las funciones públicas necesitan tal reconocimiento, o si se trata de un pretexto, que en la práctica no les reporta apenas ventajas, dado que mayoritariamente -ya- se financian con fondos públicos”. Tal calificación se otorgaba a las asociaciones tradicionales, constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución, por lo que se pregunta de nuevo “en qué medida si se califican como asociaciones distintas a las previstas en el artículo 22 de la Constitución les es de aplicación su régimen jurídico tradicional”. Siendo más atrevido en los argumentos respecto de las respuestas que el autor referido, considero que es otro mecanismo que muestra lo artificial de la configuración de las “asociaciones de configuración legal”, que con declaraciones presuntuosas pretenden acercar las Federaciones a las asociaciones, pero como establece el autor “en ningún caso puede condicionar la naturaleza jurídica de las Federaciones, ya que ésta debe ser acorde con la materialidad del régimen jurídico con que se configuren”. Según se contiene en AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. *Intervención pública en el deporte*. Primera edición. Madrid: Civitas, 1998. Pág. 348.

<sup>67</sup> En CAMPS POVIL, Andreu. *Las federaciones deportiva...*, op. cit., págs. 233-234.

que se disponen en la Ley del Deporte de 1991 y en el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, y a los principios democráticos y representativos (arts. 31.1 LD y 12.1 RD). En segundo lugar, el autogobierno se materializa a través de la elección de sus órganos de gobierno y representación, que necesariamente deberán estar constituidos por una Asamblea General y su Presidente (arts. 31.2 LD y 13.1 RD).

Ello provoca que el principio de autogobierno se vea truncado con las especificidades que se regulan en las dos normas indicadas, que hacen que se reduzca el ámbito de desenvolvimiento.

El Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, regula en el capítulo IV, a través de 10 artículos, la fórmula de gobierno y representación. De este modo, se regula más minuciosamente el régimen de una supuesta asociación (con la especialidad de ser una “asociación de configuración legal”) que las Corporaciones de derecho público<sup>68</sup>.

Además, la potestad reglamentaria se manifiesta en la facultad de reglamentación para la regulación de competiciones oficiales.

Por su parte, las potestades disciplinarias y de control son un elemento característico del principio de autarquía.

La potestad disciplinaria se concibe como una manifestación del principio de autonormación y encuentra su cúspide en la aplicación de procedimientos sancionadores a sus asociados. Manifestaciones de esta potestad se encuentran, entre otros, en el artículo 76 de la LD.

---

<sup>68</sup> Se confirmó supra la prevalencia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa respecto del control de los procesos electorales. Situación que difiere del contenido propio de la Ley del Deporte que deja para esta jurisdicción el control de las funciones ejercidas por delegación, no pudiéndose afirmar que las elecciones en las Federaciones sean si quiera competencias, al pertenecer a su ámbito estrictamente de autoorganización. No obstante, la legislación ambigua que intenta conservar la naturaleza privada de las Federaciones deportivas choca contra su propia regulación al establecer, en el artículo 25.4 de la Orden ECI/3567/2007, de 4 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas, que “las resoluciones de la Junta de Garantías Electorales agotan la vía administrativa y son susceptibles de recurso Contencioso-administrativo”. Sin entrar en la posible vulneración que una norma de rango inferior a la Ley contraviene manifiestamente la literalidad de lo dispuesto en la Ley del deporte, el hecho es que la Orden establece minuciosamente el régimen de las elecciones en el seno de las Federaciones deportivas, cuando éste, de afirmarse su naturaleza privada, debería quedar al margen de toda intervención más allá de las prescripciones que el Estatuto de la Federación aprobado por el Consejo Superior de deportes tenga que contener. Nos hayamos, de nuevo, ante una inexplicable intervención en el seno de un ente que se califica como privado.

Por su parte, la potestad de control se manifiesta, principalmente, respecto del control de sustancias y métodos prohibidos en el deporte, en la actualidad regulado por la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva.

Con estas breves pinceladas se equipara la autonomía que se proclama respecto de las Corporaciones de Derecho Público y las Federaciones deportivas españolas, siendo mayor el intervencionismo respecto de las segundas.

### **7.3.2. LAS FUNCIONES DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS Y DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO.**

El último punto del trabajo, antes de recapitular todas las conclusiones alcanzadas a lo largo del mismo, pretende el estudio del otro gran bloque de confrontación entre las Corporaciones de Derecho Público y las Federaciones deportivas españolas, las diferentes funciones que ejercen ambos entes.

Como se ha reiterado a lo largo del trabajo, el motivo principal que permite el intervencionismo de los poderes públicos en las denominadas “asociaciones de configuración legal” es el ejercicio por delegación de funciones de públicas de carácter administrativo, “actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública” (art. 30.2 LD).

¿Qué se ha de entender por funciones públicas de carácter administrativo ejercidas por delegación?

En el artículo 13 de la Ley 30/1992<sup>69</sup> se regula la delegación de competencias. En él se contiene la fórmula por la que órganos de diferentes Administraciones públicas puedan “delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas”.

Las funciones ejercidas por delegación por las Federaciones deportivas españolas no se encuadran en el precepto señalado. En este caso, las Federaciones ejercen funciones, que si bien son de carácter administrativo, no son delegadas por un

---

<sup>69</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

órgano en otro, sino que legislativamente se encomienda el ejercicio de dichas funciones a las Federaciones. De forma análoga, se ha de responder al ejercicio de las funciones por las corporaciones de derecho público, concretamente los colegios profesionales.

La fórmula prevista en el precepto señalado destaca por ser el órgano delegante quien conserva la responsabilidad de las resoluciones dictadas por delegación, teniéndose que indicar expresamente esa circunstancia (apartado 4). Además, el delegante podrá revocar en cualquier momento la competencia (apartado 6). Esto difiere en el caso de las Federaciones deportivas españolas donde la responsabilidad por el ejercicio de las funciones delegadas la tiene la propia Federación.

Como señala OSORIO ITURMENDI<sup>70</sup> esta fórmula es nueva en el ordenamiento jurídico español, únicamente pudiéndose asimilar a las leyes marco o de transferencia reguladas en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución, aunque plenamente no aplicables al supuesto concreto.

Considera el autor, que aunque existe una delegación de funciones, de responsabilidad y no mantiene competencias el legislativo delegante sobre las materias concretas, se ha de considerar como “una delegación “sui generis”, en la medida que tiene plena incidencia en el ámbito administrativo (se delegan funciones de carácter administrativo)”, y que aun considerando la especial naturaleza de las Federaciones deportivas españolas afirma necesario “considerar los principios básicos inspiradores de la delegación administrativa, en virtud de los cuales se deduce, entre otras cosas, que los actos del órgano delegado son dictados por el delegante, debiendo considerarse por ello principalmente la normativa que sea de aplicación a este segundo”, que será especialmente la Ley 30/1992.

Lo relevante en este momento es discernir si se ha creado una nueva forma de delegación de funciones o por el contrario es un sistema similar al de las Corporaciones de Derecho Público.

Las Federaciones deportivas españolas, como se ha reiterado a lo largo del trabajo, tienen dos clases de competencias: las propias y las ejercidas por delegación de carácter administrativo (art. 30.2 LD).

---

<sup>70</sup> En OSORIO ITURMENDI, Lucas. *El ejercicio de funciones públicas...*, op. cit., págs. 273-279.

Las segundas, serán ejercidas bajo la coordinación y tutela del CSD<sup>71</sup>, siendo, entre otras, la calificación y organización de actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal, actuaciones en coordinación con las Federaciones de ámbito autonómico para la promoción general de su modalidad deportiva en todo el territorio nacional, diseñar, elaborar y ejecutar, en colaboración con las Federaciones de ámbito autonómico, los planes de preparación de los deportistas de alto nivel en su respectiva modalidad deportiva, etc. (art. 33.1 LD).

La propia Ley del Deporte no atiende a cuáles son las competencias propias de las que dispone una Federación, por lo que se ha de descender a una. De este modo, el Estatuto de la Real Federación Española de Balonmano de diciembre de 2006 concreta como competencias propias las siguientes: fomentar el desarrollo, la promoción general y la práctica del balonmano en todo el territorio nacional, el gobierno y organización de la RFEB, de acuerdo con sus órganos correspondientes y el cumplimiento de lo previsto en los presentes Estatutos, la administración y gestión federativa del balonmano español, la reglamentación del balonmano en la cuestión normativa, técnica y deportiva, desempeñar, respecto de sus asociados sin importar el estamento al que pertenezcan, las funciones de tutela, control y supervisión que le reconoce el ordenamiento jurídico deportivo, asignar, controlar y fiscalizar las subvenciones que conceda a las entidades afiliadas, ordenar y dirigir la actividad deportiva de las selecciones nacionales, con la elección de los deportistas que las han de integrar<sup>72</sup> y todas aquellas que no se entiendan como competencias delegadas y sean inherente a sus fines y al balonmano.

De esta clasificación se debe observar una consecuencia básica respecto de los actos impugnables y la supuesta naturaleza privada de las Federaciones deportivas

---

<sup>71</sup> De este modo se contiene en OSORIO ITURMENDI, Lucas. *El ejercicio de funciones públicas...*, op. cit., págs. 278-279, que “las funciones atribuidas al CSD sobre las Federaciones Deportivas no pueden limitarse al mero conocimiento de recursos, pues ello sería obviar el verdadero significado de los principios de tutela y coordinación” por lo que considera “factible que el CSD dirija circulares o instrucciones a las Federaciones Deportivas en relación con las funciones públicas de carácter administrativo delegadas, si bien como ha señalado el Tribunal Constitucional en otros ámbitos, dichas circulares no pueden llegar a tal grado de concreción y desarrollo que dejen vacías de contenido las funciones delegadas”. Ello permite diseñar una relación jerárquica entre las Federaciones deportivas españolas y el Consejo Superior de Deportes, acentuando la naturaleza pública de las primeras.

<sup>72</sup> La selección de los nacionales que deben integrar las competiciones oficiales ¿realmente se puede considerar como una competencia propia? Es pertinente considerar la cuestión que se plantea en AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. *Intervención pública...*, op. cit., pág. 262, “¿puede, por ejemplo, no ser seleccionado un deportista individual –para participar en Campeonato oficial- cuando tiene acreditadas marcas deportivas suficientes?”. El autor da respuesta a ello, en base al derecho comparado francés en la Sentencia de 15 de marzo de 1994 en la que se declaró competente la jurisdicción administrativa. A mi juicio esto provoca que la naturaleza privada sea un calificativo que esconde ser un ente público, sin entender todavía la causa que lleva a los Poderes del Estado a defender tal naturaleza.

españolas: sólo serán impugnables ante la vía Contencioso-administrativa los actos respecto de funciones públicas de carácter administrativo. Esta podría ser la diferencia sustancial de las corporaciones de derecho público: el ejercicio de una serie de funciones de naturaleza privada que quedan al margen de la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>73</sup>.

No obstante, respecto de las Corporaciones de Derecho Público, ejemplificando con un Colegio Profesional, dispone el artículo 4 Estatuto General de la Abogacía<sup>74</sup> las funciones de los Colegios de Abogados. El hecho de que no se reconozcan funciones de distinta naturaleza que las públicas no significa que sea siempre competente la jurisdicción Contencioso-administrativa. Es ejemplo paradigmático las reclamaciones de cuotas colegiales que son competencia de la Jurisdicción Civil<sup>75</sup>.

Por lo tanto, ¿es esta la gran diferencia para excluir a las Federaciones deportivas españolas del régimen de las Corporaciones de Derecho Público? No, al ejercer ambos entes funciones de naturaleza pública y privada.

---

<sup>73</sup> Los límites entre las funciones propias y las ejercidas por delegación son difusos. De este modo en AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. *Intervención pública...*, op. cit., pág. 258-259, se afirma que “el proceso de delimitación entre funciones públicas y privadas se encuentra enmarañado por una nebulosa funcional, [...], porque la relación de funciones públicas no es siempre todo lo precisa que debiera, y, además, porque la intervención administrativa no sólo se manifiesta por medio de la delegación de funciones públicas, sino que también inciden o tercian las disposiciones administrativas que esbozan y ordenan la materia organizativa, presupuestaria...”. Aunque se pretenda establecer un límite entre ambos tipos de funciones las Federaciones deportivas españolas se encuentran en un proceso de *publicación* imparabile, pues incluso su organización interna, por medio de Estatutos y Reglamentos se tiene que diseñar conforme a lo dispuesto en el ordenamiento administrativo, “por ejemplo, a nivel estatal -esa normativa-determina los órganos de gobierno de las Federaciones y las competencias que cada uno debe desarrollar, los sistemas de integración y representación de las Federaciones de ámbito autonómico..., y en ocasiones se llega a tal grado de detalle en los aspectos organizativos y de reglamentación administrativa”, lo que a mi juicio provoca, que sea la Administración la que llega a dominar indirectamente la organización. Actualizando el ejemplo de AGIRREAZKUENAGA, el artículo 9.12 de la Resolución de 12 de marzo de 2012, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Federación Española de Petanca dispone como función pública de carácter administrativo “llevar a cabo las actividades propias de gobierno, administración, gestión, organización y reglamentación”, lo que significa que han hecho pública la base privada.

<sup>74</sup> Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

<sup>75</sup> Entre otras, Sentencia de la Audiencia Provincial de Guadalajara núm. 5/1997 de 13 enero. Rollo de Apelación 199/1996.

## **8. CONCLUSIONES.**

El trabajo se ha centrado en el estudio de cinco puntos principales, recogidos en el apartado “objeto del trabajo”, sobre los cuales se han alcanzado las conclusiones que a continuación se enumeran.

En primer lugar, se estudió la regulación de las Federaciones deportivas españolas en la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la cultura física y del deporte, como asociaciones excluidas del artículo 22 de la Constitución, respecto de la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 24 de mayo de 1985.

De este primer punto se extrajeron dos conclusiones principales. Por un lado, que la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 67/1985, de 24 de mayo, sentenció que las Federaciones se caracterizaban por ser una especialidad asociativa, configurándolas como “asociaciones de configuración legal”, calificativo que sería acogido por el Poder legislativo en la segunda Ley del deporte postconstitucional. Por otro lado, no se justificó constitucionalmente la calificación de las Federaciones deportivas españolas como “asociaciones de configuración legal”, únicamente el Tribunal Constitucional se limitaría a afirmar que no se restringía el derecho asociativo en su vertiente positiva al permitirse crear distintos tipos de asociaciones deportivas. Sin embargo, sólo podrá existir una Federación por cada modalidad deportiva, no siendo libre su creación al estar sujeta a estrictos requisitos, lo que es una incoherencia en los extremos de la propia Sentencia de 24 de mayo.

En segundo lugar, se atendió a la tipificación en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, de la doctrina acuñada por el Tribunal Constitucional.

La vigente Ley del deporte en el Preámbulo reconoce “la naturaleza jurídico-privada de las Federaciones, al tiempo que les atribuyen funciones públicas de carácter administrativo”. Por lo tanto, sería el Tribunal Constitucional quien introdujera y el Poder legislativo asumiera, que existen tipos distintos de asociaciones deportivas de las reguladas en el artículo 22 de la Constitución. De este modo, se extrajo a las Federaciones deportivas del aparato Administrativo, confirmando legislativa y jurisprudencialmente, pese a la realidad, que no son Corporaciones de derecho público.

En tercer lugar, se planteó como objetivo el estudio del procedimiento para la creación de una Federación deportiva española.

Aun reconociéndose que se tratan de asociaciones distintas a las reguladas en el artículo 22 de la Constitución, la intervención administrativa sobre ellas ha llegado hasta el punto de regular un minucioso régimen de creación, sujeto a autorización por el Consejo Superior de Deportes, permitiendo afirmar que su creación no es libre, negando de este modo la libertad positiva que toda asociación tiene. Además, considera la mayor parte de la doctrina científica, que el hecho de que las Federaciones deportivas ejerzan funciones públicas por delegación es motivo bastante para el establecimiento de sistemas de control sobre ellas. No obstante, se concluye en este trabajo que de afirmarse la naturaleza jurídico-privada, la intervención administrativa debería limitarse a las funciones y los créditos aparejados a las mismas, sin embargo, se han establecido legislativamente fórmulas minuciosas de intervención que no se encuentran justificadas por el ejercicio este tipo de funciones, como es el hecho de establecer detalladamente su proceso de creación o el régimen electoral federativo, que pertenece indubitadamente, al régimen de autoorganización.

En cuarto lugar, se centró el estudio en las características principales de las Corporaciones de Derecho Público, en especial lo referente a los Colegios profesionales.

Sin pretender realizar un estudio exhaustivo de las características de estos entes de la Administración corporativa, se comprueba, concretamente respecto de los Colegios profesionales, que se caracterizan por la obligatoriedad de pertenencia de los profesionales a los mismos, el carácter otorgado por sus leyes de creación o reconocimiento y la tenencia de un propio régimen de autonomía/tutela.

En último lugar, en suma con el anterior punto, se fijó como objetivo el estudio del encaje de las Federaciones deportivas españolas en el concepto de Corporaciones de Derecho Público, lo que tras un estudio comparado de las características principales de ambas, se han obtenido las siguientes conclusiones principales.

Primeramente, respecto de la obligatoriedad de permanencia o libertad negativa, se afirmó en la referida sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo que la adscripción a las Federaciones no es obligatoria. No obstante, la realidad demuestra que

en tanto se quiera desarrollar la actividad deportiva a un nivel profesional ésta será exigida. Que el Tribunal estableciera que no se viola la libertad negativa en tanto no es necesaria la unión imperativa para el desarrollado de actividades deportivas, sería como entender que no es necesaria la colegiación obligatoria para el ejercicio de ciertas profesiones liberales. Lo único que pretendió establecer el Tribunal fue una justificación inexistente de la libertad negativa para seguir defendiendo la naturaleza jurídico-privada de las Federaciones.

En segundo lugar, tanto de las Corporaciones de derecho público como de las Federaciones deportivas españolas no se puede profesar la existencia de libertad positiva. Las primeras existirán y actuarán según el alcance que les determina su ley de creación y mantenimiento. Respecto de las segundas no existe libertad de creación al estar sujetas a estrictos requisitos, tanto de oportunidad como de verificación. Según se establece, solamente se podrá crear una Federación por cada modalidad deportiva, a juicio del Tribunal ello no interfiere en la libertad positiva al permitirse fundar asociaciones con objeto deportivo distintas a las Federaciones. Sin embargo, lo que se cuestionaba y se sigue insistiendo, es si se podrían constituir distintas Federaciones respecto de la misma modalidad deportiva, cuya respuesta negativa es contundente: no se permite, lo que invalida la tesis del Tribunal Constitucional y permite afirmar que ambos entes no gozan de libertad positiva.

Respecto de la última de las características coincidentes, tanto las Corporaciones de Derecho público como las Federaciones Deportivas españolas gozan de un régimen de autonomía en su organización, potestad de autonormación para el cumplimiento de sus fines y sistema de recursos contra los actos que éstas dicten en el cumplimiento de sus funciones. Aun siendo coincidentes, estas características se hallan en las Federaciones tremendamente limitadas por lo minucioso de su regulación y posterior intervención, que hacen que se vea reducido el ámbito de desenvolvimiento, como el ejemplo citado de la intervención en las elecciones federativas.

En suma, la justificación lógica por el intérprete de la Constitución habría sido afirmar que al no ser asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución, se pueden establecer requisitos distintos. Sin embargo, el intento de diferenciación de las características de las Federaciones respecto de las Corporaciones

de Derecho Público, según se ha manifestado, no se ha conseguido y eso ha contradicho los propios argumentos contenidos en la reiterada Sentencia 67/1985, de 24 de mayo.

Por último, es relevante el estudio realizado respecto de las funciones ejercidas por las Federaciones deportivas españolas. La Ley del deporte establece que ejercerán funciones propias y por delegación. La importancia de la distinción radica en la dificultad de encuadrar la fiscalización de estos actos por el orden civil o contencioso-administrativo, siendo únicamente impugnables ante la segunda vía los actos que afecten a funciones públicas ejercidas por delegación. Ello no difiere de las Corporaciones de derecho público, en las que las acciones corresponderán por igual a la vía contencioso-administrativa o civil, según las funciones que ejerzan.

En conclusión, considero que las Federaciones deportivas españolas en nada difieren de las Corporaciones de derecho público. La iniciativa del Tribunal Constitucional, la plasmación del Poder legislativo y la defensa de la mayor parte de la doctrina ha permitido que en la actualidad perviva una figura nueva como son “las asociaciones de configuración legal”, pero alejada de su propia naturaleza. La principal consecuencia en la práctica, provoca que el abogado desconozca, en la mayoría de los casos, la jurisdicción competente.

El deporte actualmente tiene un indudable activo económico, y de ahí, que se busque al máximo la separación del brazo intervencionista para frenar su control. Llevándose a cabo en la actualidad procesos de instrucción respecto de decenas de Federaciones deportivas por el uso irregular de sus fondos.

Por tanto, para facilitar las actuaciones de los profesionales ejercientes y que no se produzcan irregularidades en el destino de sus fondos, debería el Poder legislativo reconsiderar la naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas españolas y darles nombre congruente a la naturaleza que éstas practican. No nos encontramos ante un debate oxidado, el problema es que los argumentos para defender su naturaleza privada han sido demasiado autoritarios, obviando la figura existente de las Corporaciones de derecho público y, particularmente, de los Colegios profesionales, que en nada difieren, como ha mostrado este trabajo, de las Federaciones deportivas españolas.

## 9. BIBLIOGRAFÍA.

**AGIRREAZKUENAGA, Iñaki.** *Intervención pública en el deporte.* Primera edición. Madrid: Civitas, 1998. I.S.B.N: 84-470-1163-1.

**ARENAS ESCRIBANO, Fernando.** Corporaciones de derecho público. Análisis sobre la exención de aplicación de procedimientos sancionadores a las Corporaciones de derecho público. *Anales de la Abogacía General del Estado.* 2014, 17 de octubre de 2013, págs. 236-243. Id. vLex: VLEX-555362982.

**CAMPS POVIL, Andreu.** *Las federaciones deportivas. Régimen jurídico.* Primera edición. Madrid: Civitas, 1996. I.S.B.N.: 84-470-0822-3.

**CARLÓN RUIZ, Matilde.** Lección 11. Las corporaciones de derecho público. **CANO CAMPOS, Tomás (Coordinador).** *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo II. La organización de las administraciones públicas.* Primera edición. Madrid: Iustel, 2009. Págs. 319-351. I.S.B.N. (Tomo II): 978-84-9890-067-5.

**CANOSA USERA, Raúl y GONZÁLEZ ESCUDERO, Ángeles.** *Sinopsis artículo* 22. 14/11/2015. [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

**ESPARTERO CASADO, Julián.** *Deporte y Derecho de asociación (Las Federaciones Deportivas).* León: Ediciones Universidad de León, 2000. I.S.B.N: 84-7719-865-9.

**FERNÁNDEZ FARRERES, Germán José.** Corporaciones de Derecho Público. **SÁINZ MORENO, Fernando.** *Estudios para la reforma de la administración pública.* España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2004. Págs. 365-374. I.S.B.N: 84-7088-742-4. Recurso electrónico: Id. vLex: VLEX-339394242.

**FUERTES LÓPEZ, Mercedes.** *Asociaciones y Sociedades Deportivas.* Madrid: Marcial Pons, 1992. I.S.B.N: 84-7248-126-3.

**GARCÍA CABA, Miguel María.** Capítulo III: Las entidades deportivas: asociacionismo y clubes deportivos. **PALOMAR OLMEDA, Alberto y TEROL GÓMEZ, Ramón (directores).** *El Deporte en la Jurisprudencia.* Primera edición. Pamplona: Aranzadi, 2009. Págs.: 85-140. I.S.B.N.: 978-84-9903-379-2.

**IGLESIA PRADOS, Eduardo De La.** Capítulo VI: Las entidades deportivas: Federaciones Deportivas. **PALOMAR OLMEDA, Alberto y TEROL GÓMEZ,**

**Ramón (directores).** *El Deporte en la Jurisprudencia*. Primera edición. Pamplona: Aranzadi, 2009. Págs.: 195-296. I.S.B.N.: 978-84-9903-379-2.

**LINDE PANIAGUA, Enrique.** *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quinta edición. Madrid: Colex, 2014. I.S.B.N.: 978-84-8342-472-8.

**LINDE PANIAGUA, Enrique.** *Las Transformaciones del Derecho Público de nuestro tiempo*. Madrid: Colex, 2014. I.S.B.N.: 978-84-8342-478-0.

**LINDE PANIAGUA, Enrique.** *Leyes Orgánicas*. Primera edición. Madrid: Linde Editores, 1990. I.S.B.N.:84-87676-00-6.

**LORA-TAMAYO VALLVE, Marta.** *El Derecho Deportivo: entre el Servicio Público y el Mercado*. Madrid: Dykinson, 2003. I.S.B.N.: 84-9772-175-6. vLex Libros (Servicios en línea).

**MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coordinador).** *Compendio elemental de Derecho Federativo (Examen sistemático del régimen jurídico de las federaciones deportivas)*. Primera edición. Madrid: Reus, 2015. I.S.B.N: 978-84-290-1874-5.

**MONTERO AROCA, Juan y FLORS MATÍES, José.** *Amparo constitucional y proceso civil*. Tercera edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014. I.S.B.N.: 978-84-9086-107-3.

**OSORIO ITURMENDI, Lucas.** El ejercicio de funciones públicas por las Federaciones deportivas españolas. Régimen aplicable. *Revista española de Derecho Deportivo*. 1994, Nº 4 julio/diciembre, págs. 273-279. I.S.S.N.: 1132-9688.

**PALOMAR OLMEDA, Alberto y PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen.** *Derecho deportivo. Legislación, Comentarios y Jurisprudencia*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013. I.S.B.N.: 978-84-9004-838-2.

**PARADA VÁZQUEZ, Ramón.** *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*. Vigésima segunda edición. Madrid: Marcial Pons, 2012. I.S.B.N: 978-84-9768-996-0 (Volumen II).

**PORTERO MOLINA, José Antonio.** *Constitución y Jurisprudencia constitucional*. Sexta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010. I.S.B.N.: 978-84-9876-890-9.

**PULIDO QUECEDO, Manuel.** *Constitución española. Comentada, con jurisprudencia sistematizada y concordancias.* Primera edición. Madrid: El Derecho, 2012. I.S.B.N.: 978-84-15573-08-1.

**RAJOY BREY, Mariano.** El papel de los poderes públicos en el deporte. *Revista jurídica de deporte y entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música.* 2002, Nº 8, págs. 15-24. I.S.S.N.: 1575-8923.

**TEJEDOR BIELSA, Julio César.** Las elecciones federativas y el Derecho público: ¿incompetencia de la jurisdicción civil? *Revista española de Derecho Deportivo.* 1994, Nº 4 julio/diciembre, págs. 239-247. I.S.S.N.: 1132-9688.

**TEJEDOR BIELSA, Julio César.** ¿Quién controla las elecciones federativas? *Revista española de Derecho Deportivo.* 1993, Nº 1, págs. 69-77. I.S.S.N.: 1132-9688.

## **10. ANEXO. REPERTORIO JURSPUDENCIAL.**

- Sentencias Tribunal Europeo de Derechos Humanos:
  - STEDH (Gran Sala) caso Sigurjonsson contra Islandia, de 30 de junio de 1993.
  - STEDH (Gran Sala) caso Gustafsson contra Suecia, de 25 de abril 1996.
- Sentencias Tribunal Constitucional:
  - STC 5/1981, de 13 de mayo.
  - STC 67/1985, de 24 de mayo.
  - STC 42/1986, de 10 de abril.
  - STC 137/1986, de 6 de noviembre.
  - STC 123/1987, de 15 de julio.
  - STC 89/1989, de 11 de mayo.
  - STC 131/1989, de 18 de julio.
  - STC 132/1989, de 19 de julio.
  - STC 139/1989, de 20 de julio.
  - STC 244/1991, de 16 de diciembre.
  - STC 166/1992, de 26 de octubre.
  - STC 291/1993, de 18 de octubre.
  - STC 113/1994, de 14 de abril.
  - STC 179/1994, de 16 de junio.
  - STC 104/1999, de 14 de junio.
  - STC 135/2006, de 27 de abril.
  - STC 225/2006, de 17 de julio.

- Sentencias Tribunal Supremo:
  - STS 1702/1988, de 23 de marzo, Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- Sentencias Audiencia Nacional:
  - SAN de 30 de mayo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª.  
Recurso de apelación 130/2001.
- Sentencias Audiencias Provinciales:
  - SAP de Guadalajara 5/1997 de 13 enero. Rollo de Apelación 199/1996.