INTEGRAR O EXCLUIR: LA FRACTURA DEL MODELO FEDERATIVO

La Sentencia 518/2026 del TSJ de Madrid y el desequilibrio que la Ley del Deporte quiso evitar

1. Una controversia electoral que transforma la integración federativa

La Sentencia 518/2026, de 21 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Sexta, confirma la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de 17 de octubre de 2024 que avaló la inadmisión de la candidatura de la Federación Vasca de Automovilismo a la Comisión Delegada de la Real Federación Española de Automovilismo. La razón: no haber suscrito el convenio de integración aprobado por el Consejo Superior de Deportes el 9 de junio de 2023.El motivo es la no integración de dicha Federación autonómica en la RFEDA, por no haber suscrito el Convenio tipo de integración aprobado por la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes (CSD) el 9 de junio de 2023.

Tras una controversia electoral aparece una transformación de mayor alcance: una federación autonómica previamente integrada pierde su posición en la estructura estatal sin que se tramite el procedimiento de separación previsto en la ley. La falta de firma del convenio se convierte en el hecho determinante de la exclusión.

La tesis del TAD, defendida por la Abogacía del Estado y asumida por la Sala, descansa sobre una distinción formal: no habría existido separación, sino falta de ratificación de la voluntad de continuar integrado. Sin embargo, el efecto material es inequívoco: desaparece una integración anterior y, con ella, la representación que permitía participar en el gobierno federativo.

El problema no es el nombre que recibe la desvinculación, sino la desaparición de las garantías que deben acompañarla.

2. El preámbulo de la ley: integrar sin colocar a una parte en desventaja

El apartado VI del preámbulo de la Ley 39/2022 proporciona una referencia decisiva para interpretar el artículo 48. El legislador identifica los conflictos entre federaciones españolas y autonómicas como un obstáculo para el desarrollo deportivo y sitúa la estabilidad de las personas deportistas en el centro de la regulación. A partir de esa premisa, vincula los convenios de integración a una exigencia expresa: que no operen como instrumentos de negociación que coloquen a una parte en desventaja. Atribuye, además, a la Administración la garantía del contenido mínimo de los acuerdos. Véase la Ley 39/2022, preámbulo, apartado VI.

Esta finalidad permite comprender conjuntamente las piezas del sistema: **libertad de integración, cooperación convencional, solución de conflictos, procedimiento de separación y tutela administrativa. El convenio no se concibe como un título de supremacía de la federación española, sino como un instrumento para ordenar relaciones sin sacrificar a una de las partes.**

La interpretación confirmada por el TSJ produce el desequilibrio que el preámbulo pretende evitar. Una parte interviene en la configuración de las condiciones de integración; la otra debe aceptarlas para conservar su posición institucional. La discrepancia deja de ser una cuestión que deba resolverse mediante los mecanismos legales y pasa a convertirse en causa de pérdida de representación, sin control ni garantías por el CSD.

No existe una negociación equilibrada cuando una de las partes afronta la pérdida de su condición federativa estatal por no aceptar el texto sometido a firma. La libertad formal de suscribir un convenio no neutraliza esa asimetría. Una cosa es decidir libremente no integrarse; otra, perder una integración preexistente por mantener una discrepancia sobre las condiciones de su adaptación.

El preámbulo no sustituye al articulado, pero explica su finalidad. Y esa finalidad resulta contradicha cuando la integración se transforma en una alternativa entre adhesión y exclusión.

3. El vaciamiento del artículo 48: una separación sin procedimiento de separación

El artículo 48.7 exige causas graves y persistentes para separar a una federación autonómica, un procedimiento y una decisión final de la asamblea general de la federación española. El apartado 8 incorpora el control del CSD mediante la ratificación de los acuerdos de integración y separación y la verificación de su adecuación a la ley. Son garantías sustantivas frente al poder de excluir. Véase la Ley 39/2022, artículos 48.7 y 48.8.

La sentencia reconoce que la Federación Vasca estaba integrada, pero sostiene que la nueva ley imponía manifestar expresamente la voluntad de continuar mediante la suscripción del convenio. De esta manera, sitúa la pérdida de integración fuera del procedimiento de separación.Como exhaustivamente refiere la parte codemandada, en su escrito de conclusiones, la recurrente no fue objeto de acuerdo alguno de separación o desvinculación; sino que, la nueva Ley del Deporte, exije para que las federaciones autonómicas puedan continuar integradas en la federación estatal que se proceda a firmar el convenio único antes de los plazos establecidos; lo que, no ha efectuado la recurrente.

El resultado es un vaciamiento funcional de las garantías legales: para separar se necesitan causas, procedimiento, acuerdo asambleario y ratificación administrativa; para alcanzar un resultado excluyente mediante la falta de firma, esos requisitos dejan de operar.

La distinción entre no integración originaria y separación tiene sentido respecto de una entidad que nunca ha pertenecido a la estructura estatal. Su aplicación a una federación ya integrada exige explicar por qué desaparece el vínculo anterior. El mandato de adaptación no contiene por sí mismo esa respuesta.

El artículo 48 continúa vigente, pero sus garantías quedan desplazadas en el supuesto decisivo: la pérdida de una integración preexistente por desacuerdo sobre el convenio. Esa es la consecuencia jurídica central de la construcción asumida por el TAD y confirmada por el TSJ.

4. Adaptación, desacuerdo y exclusión: tres conceptos que la ley no identifica

La disposición adicional undécima concede dos años para adaptar las relaciones federativas al artículo 48. Establece un deber de adaptación, no una cláusula expresa de caducidad de todas las integraciones anteriores. Tampoco equipara la falta de firma con una renuncia a permanecer en la federación española. Véase la Ley 39/2022, disposición adicional undécima.

En el caso resuelto, el calendario federativo situó la fecha límite en el 31 de diciembre de 2023 y atribuyó efectos de no integración desde el 1 de enero de 2024. La exclusión electoral se produjo, por tanto, antes de agotarse el plazo legal de adaptación de dos años.La Comisión Delegada de la RFEDA, de fecha 29 de junio de 2023, acordó que las Federaciones autonómicas cuentan con un periodo de seis para para instrumentar su integración (hasta final de ese año), de tal forma que, sino suscriben el convenio, se consideraran no integradas a partir del 1 de enero de 2024.

La aprobación anticipada del convenio no explica por qué puede anticiparse también la pérdida de una situación jurídica anterior. Son cuestiones distintas: una afecta al cumplimiento del deber de adaptación; la otra, a la extinción del vínculo federativo.

Más relevante aún es la previsión del artículo 48.3 para el desacuerdo: la distribución reglamentaria de obligaciones mínimas cuando no se alcance un convenio. El legislador contempló expresamente la falta de consenso y le asignó una respuesta normativa. Esa previsión pierde su función protectora si el desacuerdo se resuelve mediante la exclusión de quien no firma. Véase la Ley 39/2022, artículo 48.3.

La sentencia conecta esa regla con la posibilidad de establecer delegaciones para la actividad estatal cuando no exista una federación autonómica integrada.dicho precepto ha de interpretarse en consonancia con los restantes apartados de dicho artículo, especialmente, el quinto, por el que se establece que, para el caso que la federación autonómicas no estén integradas, la federación española podrá establecer una delegación propia para desarrollar la actividad puramente estatal, o acordar algunos criterios de colaboración con la federación autonómica no integrada.

Pero el apartado 5 regula la actuación de la federación española cuando falta integración; no establece la causa por la que debe desaparecer una integración anterior.

Utilizarlo para justificar la pérdida del vínculo supone convertir la consecuencia en fundamento de su propio presupuesto.

Adaptarse no equivale a aceptar incondicionalmente; discrepar no equivale a renunciar; y no firmar no puede analizarse al margen de la solución legal prevista para el desacuerdo.

5. De las cuotas de integración al convenio como mecanismo de adhesión

Los antecedentes económicos explican la trascendencia del problema. Bajo la legislación anterior, el artículo 32.4 sometía el reparto económico de las licencias a una doble mayoría reforzada: dos tercios de los responsables territoriales que representasen, a su vez, dos tercios de las licencias. La denominación de las obligaciones económicas se convirtió entonces en una cuestión determinante: presentar como cuota de integración lo que materialmente era una aportación vinculada a licencias permitía intentar eludir aquellas mayorías.

La Sentencia 2/2021, de 5 de enero, del Juzgado de Primera Instancia número 91 de Madrid, sobre pádel, identificó precisamente esa operación. Anuló los acuerdos impugnados por considerar que la cuota de integración o afiliación aprobada por mayoría simple eludía en fraude de ley la mayoría reforzada exigible.consideramos que se vino a vulnerar, en claro fraude de ley, la citada norma imperativa del artículo 32.4 de la Ley del Deporte, así como la interpretación del Tribunal Constitucional realizada en la aludida STC de 12 de abril de 2018, intentando eludir la mayoría reforzada que exige el citado precepto

La STS 908/2023, de 7 de junio, relativa al billar, confirmó igualmente la nulidad de una cuota territorial sin soporte en la normativa legal y estatutaria aplicable. La autonomía de organización no bastaba para crear una obligación económica al margen de su fundamento normativo.

En automovilismo, la Audiencia Provincial de Madrid, Sección Decimotercera, anuló mediante su Sentencia 71/2025 el anexo de cuotas de participación de las federaciones autonómicas para 2022. Al examinar el marco introducido por la ley posterior, destacó el carácter consensual del convenio.Apreciamos que la integración y el reparto de obligaciones económicas se supeditan al correspondiente convenio que, como tal, debe ser aceptado por las partes afectadas.

La Ley 39/2022 incorpora expresamente el convenio para ordenar obligaciones económicas y concretar aspectos de representatividad, y mantiene que el mero hecho de la integración no genera una obligación económica por ese concepto. Su modelo convencional no legitima la imposición unilateral: exige que el consentimiento conserve un contenido real. Véase la Ley 39/2022, artículos 48.1, 48.3 y 49.2.

La cuestión actual ya no se limita a cómo se aprueba una cuota. Afecta al precio institucional de rechazarla. Si la consecuencia de no aceptar el convenio es quedar fuera

de los órganos de gobierno, la fuerza negociadora de las federaciones autonómicas se debilita estructuralmente. El convenio deja de equilibrar relaciones y pasa a condicionar la pertenencia.

El cambio de técnica jurídica no resuelve el problema de fondo: ninguna fórmula de financiación debe convertirse en un instrumento de subordinación institucional.

6. La tutela del CSD y la insuficiencia de aprobar un modelo de convenio

El CSD intervino en la aprobación del convenio tipo de automovilismo. Esa actuación no puede equivaler, sin embargo, a ratificar individualmente la pérdida de integración de una federación concreta, sin un proceso y una garantías de control del mismo. Aprobar las condiciones de un modelo y controlar la legalidad de una separación son funciones distintas; dicho procedimiento fue aprobado por la Comisión Directiva del CSD el 9 junio de 2023, consistente en un convenio de integración que podían suscribir las federaciones autonómicas que así lo estimaran oportuno.

La categoría de no integración por falta de firma permite prescindir del acuerdo específico de separación y, con él, de la intervención final del CSD prevista en el artículo 48.8. El control administrativo se desplaza desde el resultado excluyente hacia el texto que sirve de presupuesto para producirlo.

Ese desplazamiento contradice la función garantista que el preámbulo atribuye a la Administración. El artículo 14.g) encomienda al CSD controlar el contenido mínimo y la sujeción al ordenamiento de los acuerdos de integración y separación. La tutela pública no puede reducirse a validar un formulario si su aplicación permite perder una integración anterior sin el procedimiento previsto para ello. Véase la Ley 39/2022, artículo 14.g) y preámbulo, apartado VI.

El conflicto era conocido por el organismo. La sentencia recoge que el 24 de julio de 2024 el CSD informó de que no constaba la desintegración de la Federación Vasca, precisamente porque no se había seguido el procedimiento específico.En cuanto al escrito del CSD refiriendo que, a fecha de 24 de julio de 2024, no consta que la FVA esté desintegrada de la RFEDA.

La responsabilidad institucional se sitúa en esa contradicción: conocer que no existe una separación formal y admitir, al mismo tiempo, que sus efectos institucionales se produzcan bajo otra denominación, no prevista legalmente.

El desarrollo reglamentario de las obligaciones mínimas constituye la pieza de cierre del sistema. El artículo 48.3 prevé esa garantía para el desacuerdo y la disposición final cuarta habilita al Gobierno para desarrollar la ley. Sin una solución operativa para la falta de consenso, el espacio que debía ocupar una regla pública queda dominado por la capacidad negociadora de las partes. Véase la Ley 39/2022, artículo 48.3 y disposición final cuarta.

La ausencia de una respuesta efectiva al desacuerdo no es neutral: favorece a quien puede vincular la falta de firma con la pérdida de integración.

7. El horizonte de 2028: del desequilibrio contractual al desequilibrio electoral

La integración no solo organiza obligaciones económicas. Determina la presencia de las federaciones autonómicas en los órganos de gobierno y su capacidad de participar en las decisiones de la federación española. Por ello, la pérdida de integración tiene una dimensión electoral inmediata.

La Orden EFD/42/2024 establece elecciones cada cuatro años y las vincula, como regla general, al año de los Juegos Olímpicos de Verano, con los ciclos específicos previstos para otras federaciones. El horizonte de 2028 sitúa esta controversia en el centro de la próxima renovación del gobierno federativo. Véase la Orden EFD/42/2024, artículo 2.

La misma norma reconoce representación a las federaciones autonómicas integradas y reserva a sus representantes un tercio de la comisión delegada. La condición de integrado afecta, por tanto, a la composición de órganos que eligen, gobiernan y controlan. Véase la Orden EFD/42/2024, artículos 8, 10 y 19.

La consecuencia es estructural: la configuración de las condiciones de integración puede influir en la permanencia de quienes han de participar en el gobierno federativo. Un desacuerdo económico se proyecta sobre la representación; la representación condiciona las mayorías; y las mayorías determinan la dirección de la institución.

No hace falta una sanción ni una declaración expresa de expulsión para producir ese efecto. Basta con atribuir a la falta de firma la pérdida de una posición institucional anterior. Así, el desequilibrio negociador que el preámbulo quiso impedir se transforma en desequilibrio electoral y ventaja estratégica.

La libertad de discrepar pierde contenido cuando su ejercicio comporta dejar de participar en los órganos donde se deciden las condiciones de la relación federativa.

8. La otra cara de la exclusión: fragmentar no es integrar

La relación entre federaciones españolas y autonómicas no se agota en un vínculo asociativo. Articula la organización territorial del deporte oficial y la cooperación entre entidades que ejercen funciones en ámbitos competenciales distintos.

Las competencias autonómicas tienen su fundamento en el orden constitucional y estatutario; las funciones de las federaciones territoriales se concretan mediante las leyes autonómicas y los actos de atribución o delegación correspondientes. No proceden exclusivamente de la voluntad de la federación española ni quedan absorbidas por un convenio de integración.

De ahí la doble vertiente de la desvinculación. La federación española puede privar a la autonómica de su posición en la estructura estatal, pero la pérdida de integración no

extingue por sí misma las funciones que le atribuya el ordenamiento autonómico. La entidad territorial no desaparece porque deje de estar integrada.

El artículo 48 distingue precisamente esos planos. La integración comporta la representación territorial de la española; cuando no existe integración, permite establecer una delegación para la actividad puramente estatal o habilitante para competiciones estatales. Esa delegación no sustituye de forma general las funciones que corresponden a la federación autonómica en su propio ámbito. Véase la Ley 39/2022, artículos 48.4 a 48.6.

La ruptura puede producir así estructuras paralelas, dificultades de coordinación y conflictos en materia de licencias, competiciones y representación. La exclusión, presentada como una consecuencia de la libertad contractual, deteriora el mecanismo territorial de cooperación del que depende el funcionamiento del deporte oficial.

La paradoja es profunda: el sistema concebido para integrar termina ofreciendo incentivos para separarse. Y quienes soportan las consecuencias de esa fragmentación son, en último término, clubes, deportistas, técnicos y árbitros, cuya estabilidad constituye una de las finalidades expresas de la ley.

9. Conclusión: la integración no puede construirse sobre la amenaza de exclusión

La crítica a la sentencia se concentra en una contradicción esencial. El legislador quiso convenios que no colocasen a una parte en desventaja, una Administración garante de su contenido mínimo y procedimientos que ordenasen la separación. La interpretación confirmada por el TSJ permite que la falta de firma de un convenio produzca la pérdida de una integración anterior sin activar esas garantías de separación, que hasta la fecha habían existido y el CSD velaba en última instancia por la legalidad del proceso de desintegración.

El resultado altera la posición negociadora de las federaciones autonómicas, desplaza el control individual del CSD sobre la desvinculación y proyecta el conflicto económico sobre la composición de los órganos de gobierno. En el horizonte de 2028, la cuestión es también de pluralismo y de equilibrio institucional.

La integración no puede depender de un consentimiento que solo se conserva mientras se acepten las condiciones formuladas para mantenerla. Tampoco puede considerarse voluntaria una salida deducida de la discrepancia cuando la ley contempla una respuesta específica para la falta de acuerdo.

El artículo 48 mantiene su vigencia, pero la vía de la no integración por falta de firma debilita la eficacia de sus garantías. Esa fractura entre el diseño legal y su aplicación constituye el núcleo del problema: **el convenio concebido para equilibrar relaciones se convierte en el instrumento que permite desequilibrarlas**.

Si la ley exige causas graves y persistentes, procedimiento, decisión asamblearia y control público para separar, no basta con llamar no integración al resultado para prescindir de esas exigencias. La naturaleza de una exclusión se reconoce por sus efectos, no por la denominación elegida para producirla.

La consecuencia de esta interpretación trasciende, además, el caso enjuiciado. Si se generaliza la premisa de que la falta de firma extingue por sí sola una integración preexistente, toda federación autonómica que, en este momento, no haya suscrito el correspondiente convenio habría de considerarse desintegrada, sin necesidad de acuerdo de separación, procedimiento contradictorio ni control individual del CSD. Lo que se presenta como la solución de una controversia electoral introduce así un factor de descomposición potencial del conjunto del modelo federativo.

La sentencia tampoco establece expresamente, como condición para extender esa consecuencia, que el convenio haya sido previamente aprobado por la Comisión Directiva del CSD. Aunque en el supuesto enjuiciado existía un convenio tipo aprobado, queda sin delimitar si esa aprobación constituye un presupuesto indispensable de la pérdida de integración o una mera circunstancia del caso. No es una omisión menor: deja abierta la proyección de la tesis de la no integración sobre relaciones federativas cuyos convenios todavía no han culminado el control administrativo.

Desde esta perspectiva, la conocida paralización del proceso de aprobación por la Comisión Directiva del CSD de los convenios de integración (una vez aprobado casualmente el de la Real Federación Española de Automovilismo), elevados por las federaciones españolas podría responder a la necesidad de evitar que desencadenase nuevas exclusiones y extendiese la fractura al conjunto del sistema. Se trata de una posible explicación, no de una motivación acreditada del organismo. La paradoja institucional sería, en todo caso, evidente: la interpretación destinada a exigir la adaptación al nuevo modelo podría terminar bloqueando precisamente la actividad administrativa necesaria para ordenarlo y controlar su legalidad.

La objeción competencial adquiere así una dimensión estructural. Desde la tesis crítica aquí sostenida, el TAD habría desbordado el ámbito de su competencia electoral al atribuir a la falta de firma efectos materiales de desintegración, entrando en una materia cuya decisión y control corresponden a otros órganos y procedimientos. No solo se habría prescindido de un cauce garantista: se habría situado al CSD ante la disyuntiva de continuar aprobando convenios, con el riesgo de multiplicar las exclusiones, o demorar el ejercicio de sus funciones para contener sus consecuencias.

Un instrumento concebido para actualizar y equilibrar las relaciones federativas no puede convertirse en el desencadenante de su ruptura generalizada. La adaptación del modelo no debe producir la descomposición de la continuidad integradora sobre la que venía funcionando el deporte federado. Si ese es el resultado al que conduce la interpretación asumida, la controversia ya no afecta únicamente a una candidatura ni a

una federación autonómica: compromete la coherencia del sistema y la posibilidad de que el CSD ejerza eficazmente su función de garantía que le atribuye la ley.

Integrar exige cooperación. Negociar exige equilibrio. Separar exige garantías. La falta de firma de un convenio no debe convertirse en el atajo que permita prescindir de las tres.

Juan Carlos Soto del Castillo

Abogado

_____

EDITA: IUSPORT

Noviembre 2026