

**INFORME DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE SOBRE SOLICITUD DE ADELANTO ELECTORAL PRESENTADA POR LA REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FÚTBOL.**

**I.- ANTECEDENTES.**

**Primero.** Con fecha 18 de diciembre de 2019, ha tenido entrada en el Tribunal Administrativo del Deporte escrito del Subdirector General de Régimen Jurídico del Deporte del siguiente tenor: “De acuerdo con la disposición final primera y el artículo 2.3 de la Orden ECD/2764/2015, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas, se solicita que por el Tribunal Administrativo del Deporte se emita el preceptivo informe en relación a la solicitud, presentada por la Real Federación Española de Fútbol, de autorización para iniciar el proceso electoral durante el primer trimestre de 2020. Se adjunta copia de la solicitud recibida”.

**Segundo.**

Se adjunta a la petición de informe copia del escrito de solicitud remitido, así como el Reglamento Electoral de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) aprobado con ocasión del proceso electoral de 2017. También se acompaña un Anexo 1 integrado por dos documentos, que llevan por título “DISTRIBUCIÓN INICIAL DEL NÚMERO DE REPRESENTANTES EN LA ASAMBLEA GENERAL ASIGNADO A CADA CIRCUNSCRIPCIÓN POR ESPECIALIDAD Y POR ESTAMENTO” y “REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FÚTBOL. Periodo olímpico 2020/2014. CALENDARIO ELECTORAL”

**II.- INFORME.**

**Primero.** El presente informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final primera de la Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas. Esta disposición, bajo la rúbrica “Habilitación normativa e interpretación”, tras determinar, en su apartado 1 que corresponde al Consejo Superior de Deportes la interpretación y desarrollo de la Orden, en aquello que sea necesario para su aplicación, establece en el apartado 2 que el Consejo podrá aprobar, excepcionalmente, y previa solicitud fundada de alguna Federación deportiva, cambios en algunos de los criterios contenidos en la propia orden, cuando aprecie la imposibilidad o grave dificultad de su cumplimiento. Por su parte, el apartado 3 de dicha disposición final primera contempla que “En todo caso, será preceptivo el informe del Tribunal Administrativo del Deporte”.

**Segundo.** El objeto del presente informe lo constituye la solicitud de autorización de adelanto de la celebración de las elecciones presentada por la RFEF, ante el Consejo Superior de Deportes, con fecha 17 de diciembre de 2019.

Además, a la vista del contenido del escrito de petición de adelanto electoral, es preciso examinar algunas cuestiones con carácter previo, pues de conformidad con el artículo 84.1 c/ de la Ley del Deporte, corresponde a este Tribunal velar de forma inmediata por el ajuste a derecho de los procesos electorales en los órganos de gobierno de las federaciones deportivas.

**Tercero.** No consta certificado del secretario general de la RFEF relativo a la puesta en conocimiento de todos los miembros de la Asamblea General de la solicitud de adelanto. Se trata de un requisito que exige la disposición final primera de la Orden Ministerial. Este Tribunal, por tanto, no puede valorar el cumplimiento del requisito.

**Cuarto.** Se pasa, en primer lugar, al examen de las cuestiones previas.

#### ISOBRE LA NECESIDAD DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO ELECTORAL.

La primera consideración se refiere a la manifestación que se realiza en el escrito de solicitud, relativa a que "...se adjunta Reglamento Electoral de la RFEF, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 y Disposición Transitoria Única de la misma Orden electoral ya fue aprobado por el mismo Consejo Superior de Deportes entendiéndose esta RFEF que se mantiene vigente en toda su extensión a los efectos del presente proceso electoral".

Según se desprende del escrito de petición, el texto de Reglamento remitido es el aprobado con ocasión del proceso electoral que tuvo lugar en 2017.

A juicio de este Tribunal, tal intención de desarrollar el proceso electoral de 2020, con sujeción al Reglamento aprobado con ocasión de las elecciones que tuvieron lugar en 2017, no es posible del todo, por varias razones.

1ª/En primer lugar, por una razón de carácter general, que se ha reiterado por este Tribunal en informes el 13 de diciembre de 2019, y de 20 de diciembre de 2019. Así, se señaló que, con ocasión de cada proceso electoral a la Asamblea General, es necesaria la modificación de una parte del reglamento electoral federativo. En concreto, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3.2, letras a/ y b/ de la Orden Ministerial, en las que se establece como contenido mínimo obligatorio del reglamento electoral:

"a/ Número de miembros de la Asamblea General y de la Comisión Delegada, así como distribución de los mismos por especialidades, por estamentos, y por circunscripciones electorales.

b/ Circunscripciones electorales y criterios de reparto entre ellas para elegir a los miembros de la Asamblea General, debiendo efectuar una distribución inicial del número de representantes asignado a cada circunscripción por especialidad y por estamento, que se basará en el censo electoral inicial..."

Es evidente que la distribución inicial exigida por la Orden ECD/2764/2015 solo puede hacerse a la vista de los datos que aporte el censo electoral inicial federativo, en el momento previo al inicio de cada proceso electoral, en cuanto a las personas que integran cada estamento y a la existencia de las distintas especialidades y quienes participan en ellas. Según tales datos deberá hacerse, en cada momento, la distribución.

Sobre la necesidad de modificación del reglamento en cada proceso electoral a la Asamblea, no cabe duda tampoco, a la vista de lo que se dispone en el final de la parte expositiva de la Orden ECD/2764/2015, cuando tras referirse a la mejora de los procesos de gobernanza dice: “A estos efectos se prevé que la composición y distribución de la Asamblea General sea detallada en el Reglamento Electoral, y no en la convocatoria...”.

La propuesta de modificación reglamentaria y, por tanto, la distribución inicial de representantes, deberá seguir los tramites y cumplir los requisitos del artículo 4 de la Orden Ministerial, que establece como tales: la publicación de forma destacada en la web de la federación; la notificación a todos los miembros de la Asamblea General; un plazo de 10 días para que estos puedan formular alegaciones; el proyecto deberá ir acompañado de una propuesta de calendario electoral; y deberá ser aprobado por la Comisión Delegada. A partir de aquí, se prevé la remisión del expediente al CSD con las alegaciones e informes emitidos, con una antelación mínima de un mes a la fecha de inicio del proceso electoral. Por último, se someterá informe del TAD y a la aprobación de la Comisión Directiva del CSD.

Por otro lado, esta necesidad de modificar el reglamento electoral con ocasión de cada proceso electoral es conocida por la propia Federación y así figura en su página web (a fecha de elaboración del presente informe), en el apartado “Normativa electoral” en cuyo segundo párrafo se explica que: “Las normas que regulan la misma son el Código Electoral Modelo de la FIFA y el reglamento Electoral que la RFEF aprueba con ocasión de cada proceso electoral”.

2ª/ En segundo lugar, es necesario modificar el Reglamento Electoral porque, según se dice en el escrito de petición, se ha autorizado por el CSD la incorporación a la Asamblea General de la RFEF de cinco miembros natos, además de los ya existentes.

El artículo 3.2 a/ exige como contenido mínimo del reglamento electoral: “Número de miembros de la Asamblea General”, entre los que, obviamente, pues ostentan el mismo estatus que los electos, se encuentran los natos. A lo que ha de añadirse que, en la parte expositiva de la Orden Ministerial, como se ha señalado más arriba, se contempla como medida de mejora de los procesos de gobernanza, “...que la composición... de la Asamblea general sea detallada en el Reglamento Electoral y no en la convocatoria...”. Y los miembros natos, no cabe duda, componen la Asamblea General.

En desarrollo de tales previsiones, el apartado 1 del artículo 16 del Reglamento Electoral de la RFEF dice: “La Asamblea General estará integrada por ciento cuarenta miembros, de los cuales serán veinte natos y ciento veinte electos.

La incorporación de los nuevos miembros natos va a incrementar el número total de miembros, o disminuir el de electos, si se decide mantener el mismo número total de miembros. Se hace por tanto, imprescindible, antes de iniciar el proceso electoral, modificar el Reglamento Electoral de la RFEF, en este punto. Además, en vez de "veinte", deberá figurar "veinticinco".

A continuación, en el apartado 2 del artículo 16, se dispone: Serán miembros natos: El Presidente de la RFEF. b/ Los Presidentes de las diez y nueve Federaciones de ámbito autonómico, esto es, las Federaciones Andaluza, Aragonesa, del Principado de Asturias, Balear canaria, Cantabria, de Castilla-La Mancha, de Castilla y León, Catalana, de Ceuta, Extremeña, Gallega, Melillense, Riojana, de Madrid, de la región de Murcia, navarra, de la comunidad Valenciana y Vasca".

A este listado de miembros habrán de añadirse, mediante la oportuna reforma, los nuevos miembros natos.

En fin, además de lo anterior, un elemental principio de seguridad jurídica aconseja que el proceso electoral a la Asamblea, a la Comisión Delegada y a Presidente se celebren de acuerdo con un Reglamento que contenga en sus disposiciones el número total de los miembros la Asamblea General, así como el de electos y natos, aún cuando la regulación de cuáles sean estos últimos haya de constar en los Estatutos. No puede olvidarse, tampoco, que la elección indirecta del Presidente y la Comisión Delegada exigen una elección y composición de la Asamblea que se hayan desarrollado conforme al Reglamento Electoral vigente en cada momento, pues es la norma que, en desarrollo de la Orden Ministerial, regula los procesos electorales de la Federación.

3ª/ Del escrito de solicitud parece deducirse que no haría falta modificar el Reglamento Electoral, en este punto, en base a un principio de jerarquía normativa de los Estatutos. Pero es de sobra conocido que el principio de jerarquía no es el único que rige las relaciones entre normas.

Como ya ha señalado en alguna ocasión este Tribunal, la norma que tiene la competencia para determinar quienes sean los miembros natos de una Asamblea son los estatutos (en tanto que es la norma organizativa básica de la Federación) y, en consecuencia, también el número de ellos. Pero, según el artículo 12.2 del Real Decreto de Federaciones Deportivas, el número máximo de miembros de la Asamblea General se fijará en las disposiciones que regulen la convocatoria de las elecciones. Y tales normas son la Orden ECD/2764/2015 y el Reglamento Electoral de la RFEF. Es por ello que, en este punto, estatutos y reglamento electoral, no se relacionan bajo el principio de jerarquía (como parece decirse en el escrito de solicitud), sino de competencia, en razón a la materia que a cada una le toca regular, y por la función que cada una de estas normas cumple.

Ha de tenerse presente que, aunque los estatutos constituyen la máxima expresión de la autonomía organizativa que deriva de la libertad de asociación, como señaló la sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 2009 (rec.6/2007), "no es lo mismo una asociación deportiva-genero- que una federación deportiva -especie-". Y, en este sentido, en sentencias de este Órgano judicial se ha reconocido la posibilidad (sin afectar al derecho de asociación) de regular los procesos electorales de las

federaciones deportivas en base a las funciones de carácter público que tienen atribuidas (Sentencias de la de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 2009-rec. 6/2007 y de 23 de julio de 2009-rec.7/2007). En definitiva, si los estatutos son la norma primaria a través de la cual se actúa la autonomía organizativa propia de la libertad de asociación, la regulación de los procesos electorales, que lleva a cabo el reglamento electoral, atiende al cumplimiento de los principios democráticos y representativos que proclama la Ley del Deporte.

## II.SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE ENVIAR JUNTO CON EL PROYECTO DE REFORMA DEL REGLAMENTO ELECTORAL UN PROYECTO DE CALENDARIO ELECTORAL, Y SOBRE LA DISTRIBUCIÓN INICIAL DE REPRESENTANTES QUE SE HA ENVIADO.

Se dice en el escrito de solicitud: “Junto con el Reglamento ya aprobado en su momento por el CSD se adjunta la previsión de calendario y la distribución por estamentos según el censo inicial que es objeto de publicación”.

En cuanto a la previsión de calendario, la enviada no puede considerarse tal, en la medida que no va más allá de una plantilla que contiene la serie de actos electorales que habrán de tener lugar. El proyecto de calendario, conforme al artículo 4 de la Orden Ministerial, deberá enviarse con el proyecto de modificación del Reglamento Electoral.

Por lo que se refiere a la distribución por estamentos que se ha enviado junto con la solicitud, como se ha razonado más arriba, con arreglo al artículo 3.2, letra b/ de la Orden Ministerial, la distribución inicial forma parte del contenido del reglamento electoral.

La distribución enviada parte, por tanto, de una concepción errónea que parece disociar el Reglamento, de la distribución inicial, a pesar de la claridad de la Orden Ministerial en este punto, según los preceptos y la parte expositiva transcritos más arriba. La cuestión presenta una indudable relevancia, en la medida que al constituir la distribución inicial contenido reglamentario, se le ha protegido con las garantías de la aprobación de esta norma. No en vano, constituye tal distribución el elemento esencial de partida para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, pues nada menos que define el número de representantes que corresponden a cada circunscripción, especialidad y estamento.

Expuesto lo anterior, ha de hacerse constar que no se ha remitido a este Tribunal expediente en el que conste que se haya dado cumplimiento a los trámites y garantías requeridos por el artículo 4 de la Orden Ministerial, en relación con la distribución inicial enviada. Y, a este respecto, parece conveniente aclarar que no pueden considerarse notificados los miembros de la Asamblea con el comunicado que se señala en el escrito: “En el día de hoy, se ha informado a todos los miembros de la Asamblea General reunida en Madrid, en sesión extraordinaria, de la voluntad de solicitar el adelanto del proceso electoral y la utilización del mismo reglamento electoral”. De tal literalidad puede deducirse que tampoco, con anterioridad al envío al CSD, se ha dado el plazo de alegaciones que exige el artículo 4 de la Orden Ministerial.

### III. SOBRE LA NECESIDAD DE MODIFICACIÓN DE LOS ESTATUTOS FEDERATIVOS.

Se refiere en el escrito: “A los solos efectos de la elección del Presidente de la RFEF deberá tenerse en cuenta la autorización de modificación estatutaria que pudiera formular la Comisión Directiva del CSD en relación con la inclusión de cinco miembros natos ya autorizados mediante resolución expresa del propio CSD”.

En este punto, cabe recordar que este Tribunal informó, con fecha 4 de octubre de 2019, la solicitud de autorización de incremento de miembros natos.

En aquel informe se ponía de manifiesto:

*“Tercero. La modificación Estatutaria solicitada al CSD por la RFEF se consigna en el artículo 25 (actual artículo 28 de los Estatutos vigentes), con el siguiente texto:*

*“Artículo 25. La Asamblea General.*

- 1. La asamblea general es el órgano superior de gobierno y representación de la RFEF y estará compuesta por miembros natos y electos.*
- 2. Son miembros natos de la Asamblea General:*
  - a. El presidente de la RFEF.*
  - b. Los presidentes de las diecinueve Federaciones de ámbito autonómico integradas en la RFEF.*
  - c. Los que reúnan las condiciones de mérito, trayectoria o prestigio deportivo\* (según documento adjunto) (requiere autorización del CSD para su implantación).”*

A la vista de tal texto se señaló entonces:

*“En relación con el texto propuesto se señala al CSD:*

*1º/ ....*

*Por otro lado, la Ley del Deporte, el Real Decreto de Federaciones Deportivas y la Orden Ministerial exigen que la regulación conste en los Estatutos. Así, el artículo 31 de la Ley del Deporte, establece que las federaciones deportivas regularán su estructura interna y funcionamiento a través de sus estatutos, así como que la Asamblea es un órgano de gobierno y representación de carácter necesario; el artículo 12 del Real Decreto 1835/1991, dice que los estatutos deberán regular, obligatoriamente, la estructura orgánica general, con expresión concreta de los órganos de gobierno, representación, administración y control..., así como el sistema de elección y cese de los titulares de los órganos federativos de gobierno y representación garantizando su provisión mediante sufragio libre, igual directo y secreto; y, en ejecución de los anteriores preceptos, el artículo 8.3 de la Orden ECD/2754/2015 determina, asimismo, que la duración del mandato, determinación y cuantificación del número de miembros natos deberá ser reflejada en los Estatutos.*

En conclusión, a la vista de lo propuesto por la RFEF, y con las correcciones que se apuntarán a continuación, en el apartado 2º, se señala al CSD que el artículo 25 debería quedar como sigue:

*“Artículo 25. La Asamblea General.*

1. *La asamblea general es el órgano superior de gobierno y representación de la RFEF y estará compuesta por miembros natos y electos.*
2. *Son miembros natos de la Asamblea General:*
  - a. *El presidente de la RFEF.*
  - b. *Los presidentes de las diecinueve Federaciones de ámbito autonómico integradas en la RFEF.*
  - c. *Los que reúnan las condiciones de mérito, trayectoria o prestigio deportivo, hasta un máximo de 19 miembros que responderán a los siguientes criterios:*
    - *Clubes históricos de la Primera División con un máximo de 3 de entre aquellos clubes que no hubieren dejado nunca de participar en la Primera División desde el inicio de la competición.*
    - *Futbolistas no en activo con especiales méritos deportivos hasta un máximo de 4. Se consideran méritos deportivos y por este orden los siguientes hasta completar el número máximo:*
      - o *Dos primeros capitanes/as de la Selección Española Absoluta de Fútbol que hubieren sido campeones del mundo.*
      - o *El jugador con el máximo de goles marcados con la Selección Española de Fútbol Absoluta.*
      - o *El jugador con el mayor número de partidos invicto con la Selección Española de Fútbol Absoluta.*
    - *El entrenador y el jugador de fútbol playa con el mayor número de títulos deportivos en el fútbol playa nacional y/o internacional.*
    - *El presidente de la Asociación de Clubes de Powerchair Football España (ACPFE)*
    - *El Futbolista con el mayor número de seleccionados en la selección española de parálisis cerebral en cualquiera de las clases.*
    - *El Presidente de la Federación de Accionistas y Socios de Fútbol (FASPE).*
    - *El Presidente de la Asociación de la Prensa Deportiva.*
    - *El Presidente de la Asociación de Agentes/Intermediarios de Fútbol.*
    - *El Presidente de la Asociación de Médicos Profesionales de Fútbol.*
    - *El Presidente de la Liga Nacional de Fútbol Profesional.*
    - *El Presidente de la Asociación/Sindicato de Jugadores de Fútbol más representativo de los reconocidos en el ámbito del Fútbol.*
    - *El Presidente de la Asociación/Sindicato de Jugadores de Fútbol Sala más representativo de los reconocidos en el ámbito del fútbol sala.*
    - *El Presidente de la Asociación/Sindicato de Jugadoras de Fútbol Sala más representativo de los reconocidos en el ámbito del fútbol sala.”*

*Este es el texto, que propuesto por la RFEF, con las correcciones que a continuación se van a señalar, y sin perjuicio de lo que se señale en los apartados siguientes de este informe, deberá seguir los trámites que los estatutos establecen para su propia reforma”.*

Es decir, en el informe se venía a señalar que no era suficiente lo que se había aprobado como modificación estatutaria, sino que, una vez conseguida la autorización del CSD, debería someterse el texto, con los 19 propuestos, al procedimiento de reforma estatutaria. Pues bien, ahora, una vez conseguida en parte, la autorización de la Presidenta del CSD, y siguiendo el mismo criterio que entonces, parece necesario recordar que el contenido autorizado deberá someterse al procedimiento de reforma de los estatutos. No puede entenderse, como podría deducirse de los términos del escrito de solicitud, que los trámites de modificación se hayan realizado ya. Pues los estatutos son normas y las normas se modifican en base a textos concretos. Y de la misma manera que este Tribunal entendió que, cuando se consiguiera la aprobación del incremento de diecinueve miembros natos, el texto que los incorporaría a los estatutos habría de someterse al proceso de reforma estatutaria, ahora también entiende que es preciso que se haga con los cinco autorizados.

Además, a este Tribunal no le consta si los cinco miembros que han resultado autorizados por la Presidenta del CSD se han sometido a la Asamblea General. De no haberse hecho, o de no tramitarse la reforma estatutaria que aquí se indica, se estaría además, sustituyendo la voluntad de quienes votaron a favor la propuesta de los diecinueve nuevos miembros que en su día fueron propuestos, pues se estaría presuponiendo que habiendo demostrado que quieren esos diecinueve, les es suficiente con cinco, o que esos cinco, y no otros cinco de los que votaron, son los que prefieren.

Por ello, y con independencia del examen de la solicitud de adelanto electoral que se va a realizar a continuación, este Tribunal, en su función de velar de forma inmediata por el ajuste a derecho de los procesos electorales en los órganos de gobierno de las federaciones deportivas, entiende que ante la próxima celebración de las elecciones, tiene que manifestar su criterio de que el incremento de miembros natos no puede considerarse vigente hasta que la propuesta concreta sea sometida a todos los trámites de una reforma estatutaria en el seno de la Federación y tal propuesta sea aprobada por la Comisión Directiva del CSD.

**Quinto.** Entrando en el examen de la solicitud de adelanto, y su justificación, es preciso recordar que el artículo 2.1 de la Orden ECD/2764/2015 establece que las Federaciones deportivas Españolas procederán a la elección de sus respectivas Asambleas Generales, Presidentes y Comisiones Delegadas cada cuatro años. Así como que, el apartado 3 dispone que los procesos electorales se realizarán coincidiendo con el año de celebración de los Juegos Olímpicos de Verano, debiendo iniciarse dentro del primer cuatrimestre de dicho año. Y que, no obstante, las Federaciones que vayan a participar en dichos Juegos Olímpicos de Verano iniciarán sus procesos electorales dentro de los dos meses siguientes a la finalización de los mismos.

Tras la oportuna clasificación, la RFEF va a participar en los Juegos Olímpicos de Verano de 2020, por lo que de conformidad con el artículo 2.3 le corresponde iniciar el proceso electoral dentro de los dos meses siguientes a los mismos. Es decir, entre septiembre y octubre de 2020. Siendo este el punto de partida, se ha solicitado del CSD que las elecciones se celebren unos meses antes de lo que corresponden, en los

términos que se verán a continuación y sobre los que este Tribunal procede a informar al CSD.

**I.** En primer lugar, hay que poner de manifiesto la falta de claridad de la petición.

En el inicio del escrito se pide que se autorice la celebración de las elecciones "...dentro del primer semestre del año 2020...". Mientras que, en el último párrafo, se dice: "Esta es la razón por la que solicitamos que el proceso electoral se desarrolle y finalice en el primer trimestre del año 2020".

En lo que se refiere a la petición de que "el proceso electoral se desarrolle y finalice en el primer trimestre del año 2020", no es necesario explicar que la autorización de que el proceso electoral a la Asamblea, a la Presidencia y a la Comisión delegada se desarrolle y finalice dentro de tal periodo parece imposible, a la vista de la fecha de presentación de la solicitud, así como de los trámites y plazos cuyo cumplimiento deriva de la normativa electoral. Además, es preciso advertir que la cercanía entre la petición y el periodo de tiempo que se solicita, es susceptible de generar problemas en relación con el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo. Todo ello, sin perjuicio de que, asimismo, sean aplicables a la celebración en el primer trimestre, las consideraciones que se harán, a continuación, sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por la disposición adicional primera de la Orden Ministerial, en relación con la petición de que se celebren dentro del primer semestre de 2020.

**II.** En cuanto a cual sea el campeonato del mundo al que se quiere presentar una candidatura, que es la justificación que se esgrime, en el párrafo cuarto de la página 4 del escrito de petición, se refiere a "su candidatura a la organización del próximo Campeonato del Mundo de Fútbol". Lo que se aclara más abajo, en el párrafo cuarto de la página 5, cuando se expresa "...ser elegida por la FIFA como candidatura para el Mundial 2030".

Es decir, se está solicitando un adelanto para celebrar unas elecciones que se tienen que iniciar entre septiembre y octubre de 2020, en relación con una candidatura a un Campeonato Mundial que tendrá lugar diez años más tarde. Sobre tal petición han de examinarse la concurrencia de excepcionalidad y de imposibilidad o grave dificultad de cumplimiento de las elecciones cuando prevé la Orden Ministerial.

**III.** Entrando en el examen de tales requisitos (exigidos por la disposición final primera de la Orden ECD/2764/2015), lo que se explica en la solicitud se puede reconducir a dos tipos de justificaciones. Que en el pasado se han aprobado aplazamientos y adelantos electorales; y que se va a preparar una candidatura al Mundial de Fútbol de 2030 y es conveniente que las estructuras federativas tengan por delante, en junio de 2020, un mandato de cuatro años.

**A/ SOBRE LOS ANTECEDENTES DE ADELANTOS ELECTORALES.**

Se afirma que en el pasado se han aprobado aplazamientos y adelantos. Se invocan antecedentes de la extinta Junta de Garantías Electorales y del TAD.

1.- En primer lugar, se informa al órgano decisor respecto del uso de los precedentes por los órganos administrativos, que de los mismos se extraen criterios que ayudan a aplicar las normas a las distintas situaciones a resolver. Y se utilizan cuando la norma no está clara, no lo está suficientemente, o es preciso valorar su cumplimiento en cada caso. La utilización de los precedentes ha de realizarse como corresponde y, en este sentido, no es frecuente encontrar dos supuestos exactamente iguales, por lo que la utilización del precedente ha de realizarse con cierto rigor. Hay que tener en cuenta además que, incluso cuando se dan situaciones similares bajo la misma norma, es posible apartarse del precedente, siempre que se motive. En este sentido, el informe del TAD de 20 de diciembre de 2019, correspondiente al expediente 204/2019, se apartó del criterio del propio TAD en 2016 y lo motivó. Y ello porque, el simple hecho de que existan precedentes, no merma las facultades decisorias de los órganos, en cada caso. Como ya se señaló en la resolución del expediente 204/2019, de 20 de diciembre de 2019: *“Se señala que en anteriores procesos se concedió el aplazamiento. Pero ello, por si mismo, no justifica que en el presente haya de concederse”*.

2.- En segundo lugar, parece oportuno aclarar que se ponen de manifiesto como antecedentes, resoluciones de la Junta de Garantías Electorales y del TAD, como si estos órganos fueran los que hubiesen decidido los cambios. La decisión, como es bien conocido, corresponde al CSD. Tales órganos tan solo informaron, con carácter preceptivo, desconociendo este Tribunal si se siguió su criterio, o no.

3.- En el escrito de petición se alude a aplazamientos y adelantos y, respecto de los adelantos, parece que se quiere indicar que son menos perjudiciales. En realidad, lo que tienen, unos y otros, son unos efectos diferentes.

El aplazamiento implica el retraso en la renovación de los órganos con base en los principios democráticos y representativos que exige la Ley del Deporte. De ahí la necesidad de cumplimiento de la justificación que exige la norma. El adelanto, por su parte, incide sobre el mandato de los representantes, afecta a su derecho de sufragio pasivo, pues hace que no se cumpla, en su totalidad, el mandato para el que se fue elegido. A ello debe añadirse que, dependiendo de la antelación con la que se solicite y autorice el adelanto, también es susceptible (según ha informado este Tribunal el 10 de enero de 2020) de perjudicar los intereses de quienes legítimamente quisieran ejercer su derecho de sufragio pasivo y se estuviesen organizando para unas elecciones que tienen previsto comenzar varios meses después, según lo dispuesto en la Orden Ministerial. La cercanía de la autorización con el inicio del proceso electoral puede afectar, por ello, a uno de los principios básicos de todo proceso electoral, cual es la igualdad entre los contendientes, principio que la Orden Ministerial trata de garantizar.

Los efectos descritos hacen que también, en el caso de los adelantos, hayan de cumplirse con el necesario rigor los requisitos de la disposición final primera, que refiere excepcionalidad, e imposibilidad o grave dificultad de celebración de las elecciones. Ello era así entendido por la Junta de Garantías Electorales, como puede apreciarse en el texto del informe de 2012 que se transcribe en el escrito de petición. En un párrafo de su fundamento tercero dice: *“...De ahí que la Junta, a pesar de haber informado favorablemente la mayoría de los casos, haya destacado siempre que los motivos invocados por la entidad solicitante han de ser de tal entidad que*

*impidan o dificulten gravemente que el proceso electoral se inicie en el momento temporal normativamente previsto*". Y lo mismo se recoge en diferentes informes del TAD.

Siendo ese el principio, lo cierto es que existen supuestos en que el informe favorable parece es lo que corresponde y así se ha ido acordando. No obstante, no todos los casos se encuentran en el mismo nivel en cuanto a la claridad del cumplimiento de los requisitos de excepcionalidad e imposibilidad o grave dificultad.

. Nos encontramos, ante todo, con los motivos competicionales. Se trata de aquellos casos en los que se alegue coincidencia con un campeonato de cierta entidad. En este caso, la protección de derecho de sufragio es lo que lo justificaría un cambio de fechas (adelanto u aplazamiento). Pues estando participando en la competición, el ejercicio del mismo por los distintos estamentos, podría verse afectado en forma de imposibilidad o grave dificultad.

Así, fue favorable el informe relativo al expediente 236/2015 en el que se anunciaban varias competiciones en el segundo semestre del año y, en particular: *"iniciándola primera gran competición con la celebración de la Copa del Mundo de....."*. Y también el 30/2016: *"Además, durante la primera quincena de octubre 2016, está prevista en España la organización y celebración del Campeonato de Europa femenino de R.XV, que resultaría complejo en medio de un proceso electoral"*. En realidad, en este expediente, junto a esta justificación se aportaban otras, sin que conste en el informe por cual de ellas se entendió favorable.

. También parece evidente, y se ha venido entendiendo como motivo de adelanto, que la elección o designación para la representación en organismos internacionales deportivos hace aconsejable no estar inmerso en un proceso electoral nacional, o que se vaya a producir uno muy próximo en el tiempo. Y ello, a los efectos de que quien resulte elegido tenga por delante un mandato lo más amplio posible. Así, por ejemplo, en el expediente 159/2019, informado el 25 de octubre de 2019, el Presidente de una Federación española, que había sido miembro del Comité Ejecutivo de su Federación internacional, anunciaba su intención de volver a presentar candidatura en calidad de vicepresidente de la Federación Internacional. Y como justificación se explicaba: *"La preparación de esta candidatura requerirá una importante implicación y dedicación en las relaciones internacionales que debe ser realizada por el Presidente siendo poco coherente presentar esta candidatura al órgano ejecutivo de la FI. sin tener la certeza de permanecer en el cargo de Presidente de la F... en el siguiente ciclo olímpico"*. Una justificación similar a la que se dio en el 236/2015, *"...Siendo poco coherente presentar esta candidatura al órgano ejecutivo de la FI sin tener la certeza de permanecer en el cargo de Presidente de la F... en el siguiente ciclo olímpico"*. Y también en el más reciente expediente 214/2019, informado el 10 de enero de 2020, se vio susceptible de informe favorable, aunque con ciertas cautelas que en el mismo se expresaban, al ser la justificación: *"Al tratarse de un nombramiento "intuitu personae", F... valora positivamente*

*que los Presidentes elegidos gocen de una extensa continuidad en sus respectivas federaciones nacionales”.*

. Un tercer caso de adelanto de cierta claridad, que se ha informado, lo constituirían aquellos supuestos en que, por existir procesos sancionatorios en distintos órdenes que afecten a personas con relevancia en la Federación (que hayan sido elegidas), se aprecie una grave dificultad de que se celebren las elecciones cuando corresponde, pues amén de la clara excepcionalidad, razones de buen gobierno aconsejan la renovación lo antes posible. Esos procesos sancionatorios suponen una dificultad grave a esperar a que se celebre las elecciones cuando corresponde.

Como precedentes de este supuesto ( y sin perjuicio de que puedan existir otros), los expedientes 41/2016 y 224/2015, se informaron favorablemente. En el informe correspondiente al primero se dice: *“La F se limita a alegar como motivo justificador de su solicitud la excepcional situación de gobierno de sus órganos rectores por los hechos acaecidos desde el mes de noviembre pasado. Añade que tales circunstancias aconsejan el adelanto de las mismas para refrendar el necesario y conveniente respaldo electoral de los diferentes estamentos del... a una nueva Asamblea, comisión delegada y presidencia en aras de una mayor estabilidad de la gobernanza y actividades federativas, sobre todo respecto de las competiciones internacionales de selecciones nacionales españolas”*. Por su parte, en el 224/2015 se consideró: *“La F... se limita a alegar como motivo justificador de su solicitud la situación excepcional en que se encuentra la propia Federación, con su... inhabilitado y con el anterior proceso electoral cuestionado. Se trata de una situación perfectamente conocida por es Tribunal Administrativo del Deporte y no cabe duda de que resulta muy conveniente regularizar la situación de la F... cuanto antes. Se trata pues de una poderosa razón para adelantar el inicio del proceso electoral federativo y que debe determinar el sentido favorable del presente Informe”*. Se desconoce si, finalmente, el adelanto fue autorizado.

. En alguna ocasión, se ha entendido justificado el adelanto por la celebración en España de acontecimientos no deportivos de carácter internacional en un momento cercano a la celebración de las elecciones. En el expediente 11/2014 la justificación fue la siguiente: *“La F basa su solicitud en el hecho de que durante los días 1 a 6 de junio de 2014 va a tener lugar en Barcelona el 49º Congreso de la FI... ”evento de gran trascendencia para los intereses deportivos españoles”*. Señala asimismo que si el proceso electoral diese comienzo en el segundo trimestre del año en curso, seguramente no daría tiempo a tenerlo plenamente ultimado para las fechas de celebración del citado Congreso, sin que haya sido elegido el nuevo Presidente de la Federación”. Y el TAD informó: *“La solicitud de la F... aparece fundada y los motivos esgrimidos parece que dificultan o impiden la celebración de las elecciones en los plazos previstos en el artículo 2 de la reiterada orden ECI/3567/2007”*. La naturaleza y dimensión del acontecimiento parece que indicaron, en este caso, el informe favorable. No obstante, entiende este Tribunal, deberían examinarse en cada caso las circunstancias, pues un

acontecimiento de este tipo no siempre tendría por qué justificar un cambio en la fecha de las elecciones.

. Respecto de los motivos organizativos ( que abarcarían logísticos, de gestión etc), siendo la posible causa que impida o dificulte las elecciones la carga que supone la organización de un campeonato, la valoración debería de depender de factores diversos. Y en ellos no siempre tendría por qué darse la excepcionalidad. Así, el tamaño de la Federación; la proximidad el campeonato a organizar; el tipo de campeonato, la razón concreta que se aporte; u otros que se puedan tomar en consideración en cada caso. En el expediente 214/2019, informado el 10 de enero de 2019, tras exponer una serie de tareas necesarias en la organización del Campeonato se aducía por la Federación: *“Se dice que el proceso electoral terminaría, de iniciarse cuando corresponde, en los meses de noviembre o diciembre, lo que dejaría al nuevo Presidente y junta directiva un escaso margen de tiempo para la correcta y eficaz gestión del campeonato de referencia. Y que adelantarlo para que finalice antes del 30 de junio de 2020 garantiza disponer como mínimo de un año natural para la organización del campeonato”*. Pues bien, una vez examinadas las circunstancias concurrentes, el Tribunal entendió que no estaba justificado el adelanto por esta causa.

. Un tipo de justificación muy específico lo constituye el hecho de que la participación en los Juegos Olímpicos, con carácter excepcional, en una concreta Federación, fuese incierta. El proceso natural, en este caso, llevaría al aplazamiento electoral. No obstante, a la vista de las circunstancias, también podría servir de justificación a un adelanto. Y, en esta línea, el expediente 30/2016, en el que se aportaba como una de las justificaciones, fue objeto de informe favorable, aunque de sus términos no puede conocerse si fue por esta o por otra de las razones que se esgrimieron.

En el caso de la solicitud objeto del presente informe, nos encontramos ante razones que, sin ser propiamente organizativas, pretenden guardar relación con éstas. Se trata de la posible adjudicación de un campeonato que, al no haberse producido todavía, hace difícil que se den, tanto la excepcionalidad, como la imposibilidad o grave dificultad, pues el hecho en el que se sustenta la petición es incierto, e incluso hipotético. En casos como este, entiende este Tribunal, deberían valorarse las distintas circunstancias que concurren. Entre otras, la naturaleza e importancia del campeonato a organizar; la cercanía de las elecciones con la adjudicación; el posible perjuicio que la cercanía pudiera causar en la misma; la fase en la que se encuentre el proyecto; o los méritos que se valoren.

Razones de este tipo fueron expuestas en el expediente 214/2019 y se consideró que las mismas no justificaban el adelanto: *“En el presente caso nos encontramos ante un supuesto todavía más alejado del cumplimiento de los requisitos de la disposición final primera. Se refiere al hecho hipotético de que España resultase adjudicataria de la organización de los Campeonatos respecto de los que se dice se ha tomado la decisión de presentar solicitud de organización. Pero no se da dato alguno en relación con el estado de tal decisión, ni sobre el desarrollo del proceso de*

*adjudicación. Tan solo se hace una genérica referencia a “ un adecuado margen de actuación” del nuevo equipo directivo, que no deja de ser sino una cautela ante un futuro e incierto hecho, cual sería la eventual adjudicación de la organización de los Campeonatos”.*

Con independencia del examen de la justificación aportada que se hará en el apartado siguiente (sexto) cabe señalar que siendo indudable la relevancia del Campeonato, la lejanía tanto del inicio del proceso de adjudicación, como de la adjudicación misma, hace que ésta solo pueda ser considerada como hipotética. Y ello según consta en el siguiente el siguiente link (correspondiente a la web de la FIFA) en el que se dice que el proceso de adjudicación del Campeonato en que se basa la solicitud de autorización objeto de este informe se iniciará en 2022 y que la adjudicación no tendrá lugar hasta 2024: <https://es.fifa.com/about.fifa/who-we-are/news/el-consejo-de-la-fifa-designa-por-unanimidad-a-la-rp-china-como-anfitriona-del-n>. Se trata de un link en el que se aportan informaciones sobre decisiones adoptadas en el Consejo de la FIFA celebrado en Shangai y en un apartado titulado “Otras decisiones destacadas”, en el párrafo segundo se dice:

“Información general sobre el calendario de las candidaturas para la Copa Mundial de la FIFA 2030, según el cual el proceso comenzará el segundo trimestre de 2022 y la selección de anfitrión o anfitriones tendrá lugar en el 74.º Congreso de la FIFA en 2024”.

4.- Quedan por examinar los precedentes de informes que se señalan en el escrito de solicitud. Se reitera, no son precedentes de autorización de adelanto, sino de informes sobre solicitudes de adelanto.

. Se invocan, en primer lugar, una serie de ellos, pero salvo en el caso del 41/2016, el resto no se identifican, aportándose tan solo la fecha que, en algunos casos, se remonta a 2010. Por ello, no es posible constatar su contenido. Tampoco es posible constatar a qué resolución pertenece el “Cuarto.-” que se transcribe en la página 2.

En cuanto el expediente 41/2016, que sí se identifica, se ha comprobado que se trata de una resolución relativa a una solicitud de adelanto electoral. Sin embargo, el supuesto de hecho en el que se fundaba la solicitud era diferente al que ahora se presenta. Se dice en la resolución: “La F se limita a alegar como motivo justificador de su solicitud la *excepcional situación de gobierno de sus órganos rectores por los hechos acaecidos desde el mes de noviembre pasado. Añade que tales circunstancias aconsejan el adelanto de las mismas para refrendar el necesario y conveniente respaldo electoral de los diferentes estamentos del... a una nueva Asamblea, comisión delegada y presidencia en aras de una mayor estabilidad de la gobernanza y actividades federativas, sobre todo respecto de las competiciones internacionales de selecciones nacionales españolas*”. La situación a la que se refería tal justificación es bien conocida. Y nada tiene que ver con la de la RFEF, ni con la justificación que ésta aporta ahora. Por tanto, al ser diferente el supuesto de hecho, más allá de indicar que, ante tal supuesto, se concedió el adelanto, se informa al órgano

decisor que no parece un antecedente que pueda decir algo más en relación al supuesto que nos ocupa.

. Se dice, más adelante, en el escrito de solicitud que la Junta de Garantías Electorales, en 2012, autorizó una solicitud de adelanto electoral, a la RFEF "por razones competitivas, logísticas de naturaleza deportiva y organizativas tanto a nivel nacional como internacional", y que señaló que: "no existe inconveniente para que con arreglo a la orden se permita el adelanto de la convocatoria de las elecciones para ser celebradas en el primer trimestre de 2012".

Como puede apreciarse, la justificación que fue alegada entonces, según lo que consta en el escrito de petición y en la propia resolución que se ha examinado, se hizo en unos términos tan generales que no es posible saber si se trataba de una situación similar a la que ahora se alega.

Por otro lado, y dicho sea con el mayor respeto a lo que la Junta decidió, la misma lo que manifestó era que no existía inconveniente, pero no se motivó tal ausencia de inconveniencia. En realidad, lo que exige la norma no es que exista o no inconveniente, sino que se cumplan los requisitos que se establecen en la disposición primera. Y en el informe de referencia esto no se explica.

. Se señala en el escrito de petición que "hemos analizado todos y cada uno de los antecedentes...". Y se afirma que "los antecedentes analizados nos llevan a la conclusión que como criterio general se han autorizado mayoritariamente las solicitudes de posponer los procesos electorales y se han autorizado siempre que se ha solicitado un adelanto".

- A este Tribunal le resulta imposible constatar que las solicitudes de adelanto se han autorizado siempre, así como examinar todos y cada uno de los antecedentes, como afirma el escrito han hecho en la Federación, pues carece de medios para la realización de tal labor de investigación y hubiera agradecido el envío de todos esos antecedentes. Por lo que este Tribunal conoce, las solicitudes de adelanto electoral que se han informado son bastante aisladas, frente a las solicitudes de aplazamiento, que han sido más frecuentes, dentro también de su limitado número. No en vano, uno de los requisitos que exige la disposición final primera es la excepcionalidad.

En todo caso, también considera el Tribunal que tal tarea investigadora no es necesaria en el presente informe. Pues es perfectamente posible, a la vista de la justificación, examinar si concurren los requisitos exigidos por la norma. Tan solo se quiere señalar que si se hubieran aportado todos los antecedentes, se hubieran examinado.

- Por otro lado, no puede dejar de ponerse de manifiesto que no siempre se han informado favorablemente las solicitudes de adelanto, por lo que en el escrito de solicitud se incurre en un error. A modo de ejemplo se señalan los informes del TAD de 13 de julio de 2016 ( Exp. 367/2016) y 265/2016. En el primero se acordó: "emitir informe desfavorable respecto de la solicitud de anticipación del proceso electoral instada por la F...". Aunque el supuesto de

hecho no era similar al que ahora se presenta, y el plazo con el que se pidió era mucho más corto, la justificación que entonces se adujo sí guarda cierto parecido con la que ahora se presenta. Así en el fundamento cinco consta: *"...la razón que se invoca es dotar a la F... de un nuevo equipo de gobierno "capaz de ilusionar con un nuevo proyecto a su Asamblea electa en 2016" aun cuando ello se vincula con la necesidad de solicitar "un préstamo con garantías" para refinanciar la deuda".* Por su parte, en el 265/2016 se decidió: *"Por todo ello, en virtud de las consideraciones expuestas, el Tribunal Administrativo del Deporte entiende que no dispone de la información suficiente como para emitir un informe favorable o desfavorable a la petición realizada por la F... para iniciar el proceso electoral el primer semestre de 2016"*

En conclusión a lo anterior, se informa al órgano decisor que, según el criterio de este Tribunal, los antecedentes aportados no tienen por qué condicionar la autorización que ahora se solicita. Lo que corresponde, por tanto, es examinar la justificación que ahora se aporta.

#### **B/ SOBRE LA JUSTIFICACIÓN EXPUESTA POR LA RFEF**

La justificación de la petición se funda en que la RFEF está haciendo gestiones para una candidatura destinada a que España organice el Campeonato Mundial de Fútbol de 2030. Y que es necesario que en junio de 2020 las estructuras directivas de la Federación tengan un mandato consolidado y válido para un periodo de cuatro años.

Dado el salto lógico que parece producirse en el razonamiento de la petición, se hace preciso aclarar que lo que se pretende poner de manifiesto es que el comienzo de las elecciones entre septiembre y octubre de 2020 perjudicaría que se adjudicase la organización del mundial de 2030 a España. Y que el adelanto al primer semestre lo beneficiaría. Porque es, según la petición, justo en ese momento cuando los dirigentes de la RFEF deben tener 4 años de mandato por delante. No se trata tanto de una imposibilidad material o una grave dificultad material, sino de un supuesto efecto negativo sobre la adjudicación de la organización del mundial.

Si tal perjuicio o efecto negativo quedase demostrado en la solicitud, aunque materialmente no hubiese una imposibilidad o grave dificultad en sí misma, si podría valorarse la concurrencia la causa, aunque fuese de modo indirecto. La cuestión es que, examinado el escrito, según criterio del Tribunal, no parece que puedan apreciarse más que unas legítimas opiniones subjetivas que no se sustentan en prueba o documento alguno. Y ello por las razones que a continuación se exponen:

-Para apreciar el requisito de la imposibilidad o grave dificultad de cumplimiento de la norma hay que tener presente que no se argumentan razones competicionales, ni organizativas, pues no se trata de que las elecciones vayan a coincidir con la celebración del mundial (que será diez años después de las mismas), ni siquiera con los preparativos del mismo, ni con la presentación de la candidatura ( el inicio del proceso será en 2022), ni con la candidatura misma ( la adjudicación está prevista para 2024), sino con unas gestiones de una posible candidatura que en el momento

presente ni siquiera existe, siendo tan solo, un deseo firme o un plan dentro de la RFEF.

- De lo que se informa en el escrito, no se puede conocer el estado concreto del plan que se tiene de presentar una candidatura, tampoco si depende solo de la RFEF o también de otras instancias o autoridades, ni de cuáles son los hitos que hay que ir cumpliendo y en qué plazos. Todo ello, teniendo en cuenta que faltan diez años para el Mundial de referencia, parecería lógico conocerlo al tomar la decisión de la autorización.

- Se refiere la justificación a una competición que tendrá lugar dentro de diez años, sin explicar y documentar cuales son los trámites de una candidatura a diez años vista, más allá de los lógicos contactos y reuniones que se manifiestan en el escrito, que nada parecen tener que ver con la celebración de elecciones y, mucho menos, con que las imposibilite, o dificulte gravemente su celebración en el tiempo que indica el artículo 2.3 de la Orden Ministerial. Tampoco se explica en que afecta a la celebración de elecciones las necesidades de infraestructuras que se explican.

Este Tribunal desconoce cuáles son los méritos que se valoran para que un país sea elegido para organizar un mundial. Si existen, y el tener un mandato de cuatro 4 años por delante, en junio de 2020, constituye uno de ellos, debería documentarse de algún modo, para así poder valorar si tal supuesto mérito constituye una causa que impida o dificulte el cumplimiento del artículo 2.3 de la Orden Ministerial.

- Se dice que en mayo-junio el proyecto deberá estar totalmente definido, y se añade: "es evidente que solo puede presentarse socialmente una candidatura para un mundial de fútbol que pretenda ser sólida y creíble si las estructuras directivas de la federación (es decir Presidente, Junta Directiva y Asamblea General) tienen un mandato consolidado y claro para un periodo de cuatro años".

En realidad, tales afirmaciones no pasan de ser una opinión, que no está amparada por documento ni evidencia alguna. Autorizar el adelanto o el aplazamiento en base a opiniones o afirmaciones subjetivas implicaría, de acuerdo con el principio de igualdad, tener que hacer lo mismo, a partir de este momento, con cualesquiera federaciones que adujesen su propia opinión subjetiva sobre cuando celebrar las elecciones, lo que en definitiva, supondría avalar el incumplimiento de la Orden Ministerial.

Este es el informe del Tribunal Administrativo del Deporte que somete a cualquier otra opinión mejor fundada en derecho.