

ANÀLISI COMPETENCIAL DE LA LLEI ESTATAL 10/1990, DE 15 D'OCTUBRE, DE L'ESPORT

Antoni Roig i Batalla

Professor ajudant de Dret constitucional
de la Universitat Autònoma de Barcelona

1. L'article 43.3 de la Constitució

Troblem una primera referència a la matèria esport en l'article 43.3 de la Constitució.¹ La ubicació d'aquest article en el capítol tercer del títol primer, anomenat «*De los principios rectores de la política social y económica*», fa necessaris uns aclariments, previs a l'estudi de la incidència que per a la distribució competencial pugui tenir la referència a la matèria esport en aquest article.

No sembla necessari insistir en el valor normatiu de tots els preceptes constitucionals donada la reiterada jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquest sentit,² posició que es fonamenta en la literalitat de la mateixa Constitució.

Més rellevància per al present treball tenen algunes sentències del Tribunal Constitucional sobre qüestions relacionades amb els anomenats principis rectors de la política social i econòmica.

Així, en la Sentència del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de novembre, s'esmenta que: «*Los principios proclamados en los apartados 1 y 3 del artículo 51, y lo que dispone del artículo 53.3, los dos de la Constitución, son previsiones constitucionales que obligan al legislador.*»³

En la Sentència 152/1988, de 20 de juliol, el Tribunal Constitucional és encara més explícit quant a la vinculació del legislador als principis rectors de la política social i econòmica: «*La política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, (...)*».⁴

La limitació al legislador, en el cas que ens ocupa, ve referida a una política d'esport orientada al foment.

Així, en l'exposició de motius de la Llei 13/80, de 31 de març, general de la cultura física i l'esport, trobem una referència a la incidència creixent dels poders públics en l'esport.

1. Es diu en aquest article: «*Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.*»

2. En la STC 80/1982, de 20 de desembre, fonament primer, s'afirma, en relació al valor normatiu de la Constitució: «*Que la Constitución es precisamente eso, nuestra norma suprema y no una declaración programática o principal, es algo que se afirma de modo inequívoco y general en su artículo 9.1, donde se dice que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución» (...)*».

3. STC 71/1982, de 30 de novembre, Fonament jurídic 13.

4. STC 152/1988, de 20 de juliol, fonament jurídic segon.

«bien considerándolo como un nuevo servicio público, bien fomentando su práctica mediante la asignación de fondos públicos y la ordenación de su servicio» (...), hasta el punto de originar un régimen asociativo especial o de introducir importantes singularidades en el régimen jurídico general de las asociaciones». (...) Por último es preciso destacar la importante innovación que supone el régimen disciplinario deportivo (...).

D'una manera més genèrica trobem en l'exposició de motius de la Llei 10/1990, d'octubre, de l'esport, una aproximació a l'activitat de foment:

«(...) una de las formas más nobles de fomentar una actividad es preocuparse por ella y sus efectos, ordenar su desarrollo en términos razonables, participar en la organización de la misma cuando sea necesario y contribuir a su financiación.»

Es podria defensar que l'article 43.3 CE constitueix un títol competencial autònom en favor de l'Estat. Aquesta postura no trobaria el suport necessari després de la jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria de distribució de competències, així com un cop resoltes qüestions referides a articles del mateix capítol tercer del títol primer.

En la Sentència del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de juliol, es planteja un supòsit relacionat amb l'article 47 CE. S'analitza la incidència en el sistema de distribució de competències d'aquest principi rector:

«(...), el artículo 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución), en el ejercicio de sus respectivas competencias.»⁵

Ja hem esmentat la limitació a la política en matèria d'esport que suposa l'opció pel foment. Aquí s'hi afegeix un nou element com és que el legislador, i òbviament tots els poders públics, es veuen limitats constitucionalment en el sentit ja esmentat, sense que es vegin alterats els àmbits competencials. És a dir, l'article 43.3 CE conté un mandat o directriu constitucional que limita el marc d'actuació del legislador competent en matèria d'esport.

Però aquesta configuració constitucional de la política esportiva es refereix al legislador competent, independentment de qui sigui aquest, definit en funció de les normes de distribució de competències.

Per tant, l'article 43.3 CE no ens permet avançar cap element per tal de determinar la distribució competencial sobre la matèria esportiva.

2. La llista de matèries i funcions reservades a l'Estat en el 149.1 CE

Ja hem comentat el fet que l'article 43.3 CE no pot ser al·legat com un títol competencial, i per tant tampoc com un títol competencial en favor de l'Estat (ni lògicament de les comunitats autònomes).

Com ja han manifestat nombrosos autors, dins la llista de competències de l'article 149.1 de la Constitució espanyola no hi trobem la matèria esport. Així doncs, l'esport no és una matèria reservada a l'Estat. Podem avançar des d'ara que, si tenim present la literatura de l'article esmentat, l'Estat no tindria reservada cap funció sobre

5. STC 152/1988, de 20 de juliol, fonament jurídic segon.

la matèria esport, i per tant no tindria reservada cap competència sobre aquesta en la Constitució.

Trobem, en canvi, una menció expressa a l'esport com a matèria competencial en l'article 148.1.19 CE: totes les comunitats autònomes podran adoptar funcions sobre la matèria «promoció de l'esport».

Caldria plantejar-se llavors si el límit material de la «promoció de l'esport» que recull l'article 148.1.19 CE és el mateix que el límit de la genèrica referència a l'«esport» en l'article 9.29 EAC.

La primera impressió sembla considerar que el primer té un camp material més acotat que no pas el segon, en raó de la referència a la promoció.

Aquesta objecció podria ser salvada si reprenem l'article 43.3 CE. El foment de l'esport, com a límit al legislador esportiu, podria haver condicionat la referència material feta en el 148.1.19 CE.

Així, fins i tot si aquest últim precepte de la Constitució no hagués esmentat la promoció o el foment, el legislador competent, fos quin fos, estaria limitat per la necessitat de tenir una política esportiva orientada al foment. Per tant, el legislador català, malgrat la referència genèrica a la matèria esport continguda en l'article 9.29 EAC, també es veu limitat per la referència al foment de l'article 43.3 CE, entenent aquest darrer en el sentit que es defensa aquí.

La conclusió de l'argumentació esbossada seria negar l'especificitat de la menció de «promoció» que fa l'article 148.1.19 CE com a factor de limitació de la matèria esport. Això només és possible defensar-ho des de la concepció de foment que defensa aquí: en l'article 43.3 CE s'estableix una limitació al legislador competent, sigui quin sigui aquest.

Cal insistir que no s'està habilitant l'Estat a regular tot allò que no sigui considerat com a foment strictu sensu, sinó que es reconeix la competència autònoma exclusiva, sense diferència entre les comunitats autònomes, amb els únics límits substantius i territorials del 43.3 CE i de l'àmbit de validesa, respectivament.

S'ha defensat també que l'esport no és una matèria sobre la qual puguin tenir-se funcions,⁶ o almenys que «(...) el títol específic de l'esport no és l'únic que es projecta sobre la cultura física i l'esport (...)».⁷ Caldria separar ambdues posicions ja que no semblen equivalents.

Quant a la primera, caldria recollir les reflexions de Razquín Lizarraga⁸ quan diu

6. Bermejo Vera, José, «Constitución y ordenamiento deportivo», a REDA núm. 63, juliol-ser. 89, p. 337-364. Es defensa en aquest treball la tesi que l'esport no és el que el Tribunal Constitucional anomena «matèria», és a dir la parcel·la de la realitat sobre la qual es desenvolupa una «funció». Així: «Pero claro está que el deporte (en el text original) no puede ser considerado (...) como una "materia" que se atribuye a uno u otro de los ámbitos competenciales en juego. Las facetas o vertientes en que resulta posible contemplar la actividad deportiva impiden su consideración monolítica y su encaje exclusivo en la esfera competencial de alguno de los Poderes públicos.» Acull aquest mateix criteri José Antonio Razquín Lizarraga, en el seu treball «Deporte y Comunidades Autónomas. Aspectos competenciales de la Ley estatal del Deporte», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 249, gener-març, 1991, pàg. 70.

7. Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya núm. 144, de 15 de març de 1988. En l'exposició de motius de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport també s'esmenta aquesta argumentació.

8. Razquín Lizarraga, José Antonio, «Deporte...», *op. cit.*, pàg. 73. Comenta les argumentacions desenvolupades per José Bermejo en «Constitución y ...», *op. cit.*, aportant elements de reflexió d'indubtable interès.

que «*La primera razón aportada por la doctrina (la no configuración del deporte como materia a efectos competenciales) es desmentida por el propio texto constitucional (cfr. art. 148.1.19 CE) (...)».*

En efecte, es menciona en aquest article de la Constitució «*La promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio*».

Per tant, si bé cada constituent pot adoptar una parcel·lació de les potestats o funcions dels òrgans competents que poden diferir, en el cas de la Constitució espanyola s'adopta com a matèria el «*deporte*».

Això no altera el fet que l'article 149.1 de la Constitució no reservi cap potestat o funció a l'Estat en la matèria referida, per la senzilla raó que aquesta no és inclosa en el llistat de funcions sobre matèries (competències). Però la referència explícita a la matèria «*esport*» que fa l'article 148.1.19 de la Constitució fa necessari arribar a la conclusió que s'ha constitucionalitzat la matèria «*esport*».

Quant a la segona posició, és a dir considerar que diversos títols competencials incideixen sobre la matèria esport, Alonso García⁹ recull a bastament els referits títols competencials propers:

- Asociacionisme a nivell estatal.
- Relacions internacionals.
- 149.1.1 CE en relació amb el 43.3 CE.
- 149.1.1 CE en relació al 22 CE.
- Educació.
- Legislació laboral o mercantil.
- Títols professionals.
- Investigació i 149.1.18 CE.
- La competència concurrent de l'article 149.1.2 CE.

Veurem més endavant la incidència d'alguns d'aquests títols competencials sobre la cultura física i l'esport.

3. L'àmbit supracomunitari en la matèria esport

Convé ara analitzar la possibilitat per part de les comunitats autònomes de regular la totalitat de la matèria esport strictu sensu.

Les matèries sobre les quals les comunitats autònomes tenen competència es veuen configurades per la parcel·la de la realitat que el constituent ha optat per considerar com a referència, delimitada per l'element territorial. Clarament aquesta concepció entronca amb el propi article 137 CE, quan fa menció de «*respectius interessos*».

Val a dir però que parlar d'interessos no resol la distribució de competències si es fa l'opció de definir l'interès respectiu en base a les competències. L'«*interès*» seria la forma ràpida de dir «*el conjunt de les seves competències*».

Un cop reconduït «*l'interès propi*» a una anàlisi de les competències s'obté un argument més sòlid en defensa de la territorialitat. L'abast de la norma estatal i la norma autonòmica es delimita en raó de l'òrgan competent, i el Tribunal Constitucio-

9. Alonso García, Enrique «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», a *Tratado de Derecho municipal*, (director Santiago Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 1988, II.

nal considera el territori com un element determinant, en configurar els límits de l'objecte de la matèria. I això malgrat que en algunes sentències pugui semblar que admet una certa incidència en aspectes supracomunitaris.

Així, en les STC 72/1983, de 29 de juliol i 37/1981, de 16 de novembre, s'admet que la normativa autonòmica pugui tenir efectes fora de l'àmbit de la comunitat autònoma (límit d'eficàcia) malgrat que les competències autonòmiques són configurades tenint com a referència l'àmbit territorial de la comunitat autònoma (límit de validesa).

La concepció territorial que recull l'esmentada STC de 10 de gener de 1986 troba els seus fonaments en l'article 137 CE, amb la menció als «respectius interessos», i en l'article 25.1 EAC, en esmentar que les competències autonòmiques (catalanes) «s'entenen referides al territori de Catalunya».

La Sentència del Tribunal Constitucional de 10 de gener de 1986 introdueix un element clau en l'anàlisi de la competència en matèria d'esport:

«(...) pues si ésta (la Comunidad Autónoma) tiene, sin duda, competencias en materia deportiva con arreglo a su Estatuto de Autonomía, no es menos cierto que estas competencias, como cualesquiera otras que ostente, no pueden desplegarse sobre entes que, como en este caso ocurre, existen y desarrollan sus actividades en un ámbito nacional sustraído ya al ejercicio de sus potestades autonómicas, estando la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades autónomas, al servicio de la gestión de sus intereses propios (art. 137 de la Constitución) limitados racione loci (art. 25.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y no siendo desde ella posible, ciertamente, la afectación, como aquí habría de ocurrir, de intereses que son propios del deporte federado español en su conjunto».

Així doncs, «l'òbvia delimitació territorial de les competències autonòmiques, i el caràcter estatal i internacional d'algunes activitats esportives»¹⁰ són consideracions ineludibles si se segueix la jurisprudència del Tribunal Constitucional, per tal d'interpretar el marc competencial esportiu. Tal com esmenta Santolaya Machetti el Tribunal Constitucional no ha admès l'existència d'interessos supracomunitaris no estatals, i així els interessos d'aquest caire queden automàticament confiats, pel sol fet del seu àmbit territorial, a l'Estat.¹¹

Cal tenir present que tot aquest edifici argumental es fonamenta en una impermeabilitat territorial dels àmbits físics de delimitació de la matèria. Sense aquest pressupòsit ni l'esment als interessos propis, ni l'esment a les pròpies competències no ens aportarien res més que la tautologia que és competent qui té competència. Caldria analitzar en aquest moment qui és el competent.

Viver i Pi-Sunyer avança, però, arguments en contra de «la exclusividad territorial del objeto de las materias».¹²

1. En algunes matèries la Constitució i l'Estatut configuren la matèria en funció del territori, o, en paraules de Viver, exigeixen «l'exclusivitat territorial» (per exem-

10. Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya número 144, p. 114 del volum VII del recull de dictàmens de l'any 1988 editat pel propi Consell Consultiu.

11. Santolaya Machetti, Pablo, *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984. p. 377.

12. Viver i Pi-Sunyer, Carles, *Materias competenciales y Tribunal constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989. p. 127.

ple carreteres). Quan no ho especifiquen no se li pot donar automàticament el mateix tractament.

2. L'Estat no és l'únic garant de l'interès supracomunitari. Així cal donar joc a la possibilitat, contemplada en l'article 145 CE, de celebrar convenis i acords entre comunitats autònomes com a possibilitat per a aquestes d'incidir en l'àmbit supracomunitari.

Certament, si més no, aquesta és una tècnica de defensa de les pròpies competències autonòmiques quan el legislador autonòmic veu difícil el tenir la incidència o efectivitat desitjada en una matèria configurada en l'àmbit autonòmic, però que requereix una actuació, almenys parcial, de coordinació o col·laboració.

En la STC 154/1985, de 12 de novembre, Fj 6.^e, trobem un exemple de referència al conveni entre comunitats autònomes, o entre comunitats autònomes i Estat, per superar la rigidesa del límit territorial en la creació o habilitació de centres cooperadors.

En la Llei de l'esport catalana contínuament es fan referències a la col·laboració. Així per exemple en els articles 46 i 49. 1.c. Veurem més endavant les referències a la col·laboració, tant en la LE com en la LD.

3. Finalment Viver avança la possibilitat de trencar amb la concepció de «l'exclusivitat territorial» amb què fins ara es configura «l'objecte de la matèria». Així doncs defensa la possibilitat d'un repartiment entre les comunitats autònomes competents (o l'Estat si alguna d'aquestes no ho és) de l'actuació sobre l'àmbit supracomunitari, actuant cada una dins el territori de la pròpia comunitat autònoma. Afegeix a més que la necessària coordinació que requereix un àmbit supracomunitari pot ser realitzada per les mateixes comunitats autònomes mitjançant tècniques de col·laboració i coordinació.

Sembla en principi que les comunitats autònomes no disposen de la possibilitat d'entrar a regular aquests aspectes de la matèria esport, sempre i quan es mantingui l'actual consideració territorial de les matèries. Cal veure quins són doncs els fonaments de la possible actuació estatal en l'àmbit supracomunitari.

Quan s'intenta justificar aquesta darrera en raó d'una multitud de títols competencials que incideixen en un concepte més ampli d'activitat física, no sembla que s'aporti un argument conclouent.

No és un fonament per a l'actuació estatal la referència a títols competencials propers, donat que el que es vol és fonamentar el títol competencial referit a la matèria esport, strictu sensu, en la seva vessant supracomunitària.

En efecte, els títols competencials propers el que poden permetre és delimitar els límits de l'objecte de la matèria esport amb més precisió, quant a la concreció d'aspectes en relació a matèries properes. Però no poden servir com a títol competencial vàlid sobre els aspectes supracomunitaris de la matèria esport per la senzilla raó que són altres títols competencials, i per tant amb un referent material propi.

D'altra banda, en el cas present la Constitució no reserva a l'Estat competències en l'àmbit (estatal) necessari per poder regular les activitats esportives de caire supracomunitari. Cal tenir present que ens referim a les activitats de nivell estatal, ja que analitzarem el supòsit internacional a part, i en aquest sentit ens desmarquem de l'anàlisi realitzada en la sentència del Tribunal Constitucional abans esmentada.

La clàusula residual prevista en l'article 149.3 de la Constitució pot servir en l'intent de legitimació de la competència estatal en matèria esportiva d'àmbit supracomunitari.

De fet el Tribunal Constitucional empra també l'article 149.3 CE en la STC

72/1983, de 29 de juliol, referida a la matèria de cooperatives. La Sentència és rellevant perquè s'hi menciona que la Constitució no reserva de manera expressa competència a l'Estat en la matèria de cooperatives.

La tècnica residual suposa que, en un primer moment les comunitats autònomes poden recollir en els seus estatuts d'autonomia les matèries i funcions no prefigurades com estatals en l'article 149.1 de la Constitució. L'esport no figura com a matèria reservada a l'Estat, per tant les comunitats autònomes han pogut incloure en llurs llistats de competències la matèria esport.

Seguint la jurisprudència actual del Tribunal Constitucional les comunitats autònomes no poden assolir competències en els aspectes de la matèria que són d'àmbit supracomunitari (comunitats autònomes). Fins i tot si admetem la teoria de Viver sobre la no exclusivitat territorial d'algunes matèries, sembla que queda de totes maneres camp a l'actuació estatal que cal justificar.

En un segon moment, tot allò no assumit en els estatuts d'autonomia serà considerat una competència estatal.

Certament cal tenir present que definir l'existència d'aspectes propis a nivell supracomunitari per una matèria no configurada constitucionalment en aquest àmbit pot semblar poc respectuós amb una configuració constitucional i estatutària de les competències.

És possible defensar que precisament aquesta elaboració és la que possibilita donar un contingut a les «matèries», ja que aquestes es veurien buidades de sentit si en lloc d'establir un marc referencial es dibuixés una competència sense un títol competencial *strictu sensu* (és a dir una funció sobre una matèria), sinó una multitud de títols competencials propers. Per tant existeix una garantia constitucional que els àmbits de la realitat que es configuren com matèries tenen efectivament un contingut mínim, i aquest contingut els és propi, i no construït en base a una multitud d'altres títols competencials, sobre d'altres matèries amb aspectes propers.

Això no és un obstacle per reconèixer que la delimitació o frontera material requerirà l'anàlisi d'aquestes matèries properes. La configuració de potestats requereix la parcel·lació de la realitat en àmbits referencials. És a dir, que la «matèria» té un mínim contingut, i que aquest contingut sempre li és propi.

I. Anàlisi competencial de la Llei estatal 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport (en endavant LD), i de la Llei 8/1988, de 7 d'abril, de l'esport (en endavant LE)

1. Justificació de les competències exclusives

En l'exposició de motius de la Llei de l'esport es justifica la substitució de la Llei 13/1980 per «*las exigencias derivadas de la interpretación pautada del proceso autonómico*».

1.1. Fonament competencial de la competència estatal en el foment de l'esport

1.1.1. Diversos títols competencials

L'esport és configurat en l'exposició de motius com una matèria sobre la qual incideixen diversos títols competencials. S'afegeix que «*son varias las actuaciones coordinadas y de cooperación que entre la Administración del Estado y las Comunidades autónomas para aquellas competencias concurrentes que sin duda propiciarán una política deportiva más dinámica y con efectos multiplicadores*».

1.1.2. Territorialitat

L'exposició de motius de la LD recull la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la territorialitat dels àmbits competencials.

En l'article 2 LD s'empra l'expressió «*intereses generales del deporte en el ámbito nacional*» per justificar una actuació coordinada amb les comunitats autònomes i els ens locals competents.

1.1.3. L'activitat esportiva com una evident manifestació cultural és un altre argument esmentat en l'article 1.2 de la Llei estatal de l'esport 10/1990.

1.1.4. Igualtat per als esportistes illencs, i de Ceuta i Melilla.

1.2. Fonamentació de la competència de la Generalitat de Catalunya

En l'exposició de motius de la LE s'esmenta la competència exclusiva reconeguda en l'article 9.29 de l'Estatut d'Autonomia, que es lliga a l'article 43.3 CE.

Seria potser més adequat entendre l'esmentat precepte de la Constitució com una limitació a la política esportiva del legislador competent, sigui quin sigui aquest segons les normes de distribució competencial.

Un marc d'actuació pròpia de la comunitat autònoma es dedueix també de la disposició addicional primera de la LD: els articles 14, 15.1, 15.2, 15.3, 16, 17, 18 i 72 LD són d'aplicació supletòria (disposició addicional primera).

Malgrat estar en una disposició diferent, trobem també una explícita menció a una aplicació supletòria en la disposició addicional quarta, apartat 2.LD: els art. 71.3 i 71.4 LD són declarats supletoris.

2. Contingut de la competència sobre la matèria esport en sentit estricte

2.1. Associacionisme esportiu estatal

La regulació estatal la trobem en l'article 1.3 LD i en el títol III LD.

2.1.1. La Llei de l'esport estableix les següents associacions esportives:

- Clubs: Capítol II LD, art. 13 a 29 LD.
- Agrupacions de clubs d'àmbit estatal: 12.3 LD. Poden ser declarats ens de promoció esportiva (art. 42 LD).
- Lligues professionals: art. 12.2 LD, art. 41 LD.
- Federacions esportives espanyoles: art. 30 LD a 40 LD. Possibilitat de declaració d'utilitat pública (art. 44 i 45 LD).

2.1.2. Les entitats esportives a Catalunya són: El títol primer de la LE, anomenat «De les entitats esportives a Catalunya», regula l'associacionisme a nivell autonòmic (català):

- Clubs i associacions esportives (art. 5 a 12).
- Agrupacions esportives (art. 13 a 16).
- Federacions esportives catalanes (art. 17 a 26).

La regulació general i de foment que planteja l'article 3-2 b) LE denota que el legislador té com a referència la competència exclusiva del 9.29 de l'Estatut.

2.1.3. Administració esportiva estatal

En l'article 8 LD es mencionen totes les competències del Consejo Superior de Deportes.¹³

a) «*Autorizar y revocar de forma motivada la constitución y aprobar los estatutos de las Federaciones deportivas españolas*» (art. 8.a LD). «Espanòles» és igual a Federacions d'àmbit nacional.

La disposició addicional cinquena LD menciona el reconeixement de les associacions esportives inscrites en registres esportius autonòmics, amb la consideració de clubs esportius als efectes del que disposa l'article 15.4 LD.

S'estableix però un requisit: han de preveure en els seus estatuts òrgans de govern i representació, així com un règim de responsabilitat.

b) «*Acordar con las Federaciones deportivas españolas sus objetivos, programas deportivos, en especial los del deporte de alto nivel, presupuestos y estructuras orgánicas y funcional de aquéllas, suscribiendo al efecto los correspondientes convenios. Tales convenios tendrán naturaleza jurídico-administrativa*» (art. 8.c LD).

Quasi seria possible manifestar que l'associacionisme esportiu és l'aspecte de la matèria esport que més clarament inclou la política esportiva en el marc constitucional de l'article 43.3 CE (foment de l'esport).

D'altra banda en l'art. 8.d LD es menciona el complement necessari com és «*conceder las subvenciones económicas que procedan, a las Federaciones Deportivas y demás Entidades y Asociaciones Deportivas, inspeccionando y comprobando* (contrapartida que permet l'exercici de funcions públiques de caràcter administratiu) *la adecuación de las misma a los fines previstos en la presente Ley*».

L'Assemblea General de l'Esport (AGD): títol XII, art. 86. L'esmentarem amb més detall en parlar dels instruments de coordinació.

2.1.4. L'Administració autonòmica la trobem en la secció primera del títol segon LE:

- Una secretaria general d'esports adscrita al Departament competent en la matèria.
- El Consell Català de l'Esport, configurat com a òrgan consultiu.

2.2. L'esport d'alt nivell

L'esport d'alt nivell és caracteritzat com d'interès per l'Estat en l'article 6.1 LD, en fomentar l'esport de base i en tenir una funció representativa d'Espanya.

Malgrat que l'article 50 LD s'hi refereix per tal de definir les característiques «d'alt nivell», en l'esmentat precepte (6.1 LD) no hi ha cap caracterització expressa, i podríem avançar els elements d'exigència tècnica i científica en la seva preparació, i competicions esportives oficials de caràcter internacional com a propis de l'esport d'alt nivell.

La regulació en els art. 50 a 53 LD estableix la necessària coordinació amb les comunitats autònomes en aquest aspecte.

L'article 53.5 LD es fonamenta, en canvi, en l'article 149.1.18 CE, essent considerat com bàsic.

13. L'article 7 LD configura el *Consejo Superior de Deportes* (CSD) com un organisme autònom de caràcter administratiu adscrit al Ministeri d'Educació i Ciència.

Així doncs, l'administració de la Generalitat actua en aquest camp de tres maneres (art. 46 LE):

- Directament a través dels seus centres d'alt rendiment.
- Mitjançant assessorament i ajut a les federacions.
- Col·laborant amb els organismes esportius estatals.

2.3. Modalitats esportives

1) «L'administració estatal és competent per "reconocer, a los efectos de esta Ley, la existencia de una modalidad deportiva" (art. 8.b) LD». L'esment explícit «a los efectos de esta Ley» evita discussions.

2) Així també és competent l'Estat per «calificar las competiciones oficiales de carácter profesional y ámbito estatal» (art. 8.e LD).

L'àmbit territorial és un element de limitació competencial en aquest cas.

2.4. Instal·lacions esportives

Certament la competència en matèria d'urbanisme i ordenació del territori incideix aquí de manera notable. Per raó d'anàlisi conjunta, però, s'estudiarà des de la perspectiva de la competència sobre la matèria esport.

Val la pena recollir l'article 8.k LD): el CSD ha de «elaborar y ejecutar, en colaboración con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Entidades Locales, los planes de construcción y mejora de las instalaciones deportivas para el desarrollo del deporte de alta competición, así como actualizar, en el ámbito de sus competencias, la normativa técnica existente sobre este tipo de instalaciones». La regulació general la trobem però al títol X (art. 70 a 72).

Es mencionen les característiques de necessari compliment per part de tota instal·lació esportiva finançada per fons estatals.

S'hi refereix la secció segona del títol tercer de la LE. La Generalitat de Catalunya disposa d'un instrument qualificat per regular i fer efectiva una política d'instal·lacions esportives. Es tracta del Pla Director d'Instal·lacions i Equipaments Esportius de Catalunya, regulat per la Llei catalana 23/1983, de 21 de novembre.

Aquest Pla suposa una incidència sectorial de primer ordre en l'ordenació del territori i l'urbanisme a Catalunya¹⁴ (art. 62 LE).

Sobre les competències dels ens locals en matèria d'esport és clarificador l'estudi d'Alonso García¹⁵.

En la secció segona del títol segon no es fa referència a les províncies. La disposició addicional segona estableix l'opció de distribució de competències en matèria d'esport del legislador català. És útil i interessant l'anàlisi feta en el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya número 144, ja esmentat.

2.5. El foment de l'esport en persones amb minusvàlues físiques, sensorials o psíquiques (4.2. LD).

14. Veure Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya núm. 144, de 15 de març de 1988.

15. Alonso García, Enrique, «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», op. cit.

3. Títols competencials que incideixen en camps propers a la matèria esport

3.1. Sanitat

Es diu en l'article 8.g LD que el CSD podrà «*promover y impulsar medidas de prevención, control y represión del uso de sustancias prohibidas y métodos no reglamentarios, destinados a aumentar artificialmente la capacidad física de los deportistas o a modificar los resultados de las competiciones*». Cal posar-ho en relació amb l'article 3-2 k LE.

La regulació en la LD la trobem en el seu Títol VIII, articles 56 a 59:

El CSD és l'encarregat d'elaborar, d'acord amb els convenis internacionals subscrits per Espanya, una llista de substàncies prohibides, i mètodes antireglamentaris per alterar els resultats de la competició (art. 56.1 LD).

S'estableix una cooperació amb les comunitats autònomes, federacions i lligues professionals en la prevenció, control i repressió. En l'article 49 LE trobem una referència a aquestes mesures preventives (es menciona la utilització de la inspecció), així com als centres acreditats per dur a terme aquestes, amb esment especial a la col·laboració.

En la LE s'esmenta una actuació de l'administració autonòmica en matèria d'investigació en l'article 3.

Es crea la Comissió Nacional «Anti-Dopatge», depenent del CSD, amb representants estatals, de les comunitats autònomes, de les federacions i lligues professionals.

3.2. Esport internacional

Correspon al CSD «*autorizar o denegar, previa conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, la celebración en territorio español de competiciones deportivas de carácter internacional, así como la participación de las selecciones españolas en competiciones internacionales*» (art. 8.i LD).

Així mateix, correspon al CSD autoritzar la inscripció de les Federacions esportives espanyoles en les corresponents federacions internacionals (art. 8.p LD).

En la LE trobem en el seu article 3-2 r) la promoció de l'esport català en els àmbits estatals i internacionals.

3.3. Educació física

Troblem la regulació en els articles 54 i 55 LD.

Els articles 3.1, 3.2 i 3.3 LD es fonamenten en l'article 149.1.30 CE, és a dir la matèria obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i normes bàsiques de desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, essent declarats explícitament com bàsics.

L'educació física s'impartirà com a matèria obligatòria en tots els nivells inferiors a l'universitari (art. 3.2 LD i 40 LE), essent inclosa en la programació general de l'ensenyament (art. 3.2 LD).

Tots els centres docents han de disposar d'instal·lacions adients (art. 3.2. LD)

El Consejo Superior de Deportes (en endavant CSD) fixarà els requisits mínims per les titulacions de tècnics esportius especialitzats (art. 8.1) LF, i art. 41 LE).

En aquelles comunitats autònomes que no hagin adoptat competència en matèria educativa, s'amplia la competència fins a la fixació de programes i plans d'estudi, el reconeixement dels centres autoritzats a impartir aquestes titulacions, així com la inspecció del desenvolupament dels programes (art. 8.1 LD).

La formació de tècnics esportius podrà realitzar-se en centres especialitzats de les comunitats autònomes que disposin de competències en matèria educativa (art. 55.2 LD).

L'ensenyament tindrà en tots els casos valor i eficàcia en tot el territori nacional (art. 55.4 primer paràgraf LD), i la titulació expesa haurà de ser acceptada per les Federacions esportives espanyoles (55.4, segon incís).

Les condicions per a l'obtenció del títol de tècnic esportiu són determinades pel Ministeri d'Educació i Ciència (art. 55.3 LD).

L'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (INEF de Catalunya), organisme autònom de caràcter administratiu creat per la Llei 11/1984, del 5 de març, és el centre d'ensenyament superior per a la formació de diplomats i llicenciats en educació física i esport (art. 44 LE).

L'Escola Catalana de l'Esport és el centre docent competent per regular les titulacions de l'àmbit esportiu de Catalunya (art. 45.1 LE), establint-se la tècnica dels convenis amb les federacions catalanes o estatals (art. 45.2 LE).

L'esport escolar i universitari de projecció nacional i internacional és mencionat en l'art. 8.j LD.

En l'esmentat article es menciona la necessària coordinació a realitzar en aquest aspecte de la matèria esportiva amb les comunitats autònomes.

3.4. Coordinació de les activitats esportives de les universitats amb les comunitats autònomes i les pròpies universitats. La redacció és confusa ja que es diu:

«La Administración del Estado coordinará en la forma que reglamentariamente se determine, las actividades deportivas de las Universidades que sean de ámbito estatal y su promoción, al objeto de asegurar su proyección internacional, teniendo en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas y de las propias Universidades» (art. 3.5 LD i 43 LE).

3.5. Investigació (art. 8.f LD)

El CSD és l'encarregat de *«promover e impulsar la investigación científica en materia deportiva, de conformidad con lo establecido en la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica»*.

En l'article 3.1) LE es configura, a nivell autonòmic, una actuació igualment de recerca.

3.6. Societats anònimes esportives (SAD)

És el CSD qui autoritza la inscripció de les SAD en el Registre de Associacions Esportives (RAD), amb independència de la seva inscripció en els registres de les Comunitats autònomes (art. 8.o LD).

3.7. Règim sancionador

Troblem la regulació estatal en el títol XI LD, articles 73 a 85.

La Comissió Directiva és qui designa els membres del Comitè Espanyol de Disciplina Esportiva (art. 10.2.c LD).

En l'article 73 LD es delimita a l'àmbit «estatal y, en su caso, internacional» la incidència d'aquest règim sancionador.

El Comitè Espanyol de disciplina Esportiva, adscrit al CSD, és qui resol en última instància (art. 84 LD).

Es configura a Catalunya un Comitè Català de disciplina Esportiva com a òrgan superior en l'àmbit disciplinari esportiu a Catalunya (art. 64 LE).

El títol quart LE, «De la disciplina esportiva», regula el règim sancionador.

3.8. Un altre aspecte incidental és el de l'arbitratge esportiu. L'àmbit configurat és l'estatal, essent d'aplicació la Ley de Arbitraje.

3.9. Cas a part el constitueix el Comitè Olímpic Espanyol regulat, dins el marc d'aquesta llei (els art. 48 i 49 LD), pel seu propi Estatut, i d'acord amb les normes del Comitè Olímpic Internacional.

S'estableix l'obligatorietat per les federacions espanyoles de modalitat olímpica de formar part del Comitè Olímpic Espanyol.

3.10. Prevenició de la violència en els espectacles esportius.

S'hi refereix el títol IX: art. 60 a 69 de la LD.

La disposició addicional quarta de la LD ens fonamenta l'esmentat títol en l'article 149.1.29 CE, és a dir la matèria de seguretat pública.

Es crea la Comissió Nacional contra la Violència en els espectacles esportius, integrada per representants estatals, de les comunitats autònomes, ens locals, federacions esportives o lligues professionals més afectades, associacions d'esportistes i persones de reconegut prestigi dins dels àmbits esportius o de seguretat (art. 60.1 LD).

S'estableix un règim sancionador específic per a la celebració dels espectacles esportius (Art. 69).

4. Aspectes supracomunitaris on la cooperació i la coordinació poden tenir joc

Els aspectes que configuren la pròpia matèria esport, i els títols competencials propers ja els hem vist en tractar aquests en els dos punts anteriors. Els reprenem ara per tal de tenir una visió conjunta d'aquests aspectes supracomunitaris.

4.1. En la matèria esport *strictu sensu*

L'Assemblea General de l'Esport: títol XII, art. 86 pot ser un instrument de coordinació amb l'Estat.

L'objectiu d'aquesta és assessorar el president del CSD. La presideix aquest últim, i és integrada per representants de l'Estat, les comunitats autònomes, els ens locals, federacions i lligues professionals, i persones i entitats amb especial qualificació.

La regulació en els art. 50 a 53 LD estableix la necessària coordinació amb les comunitats autònomes en l'aspecte de l'esport d'alt nivell.

Ja hem mencionat l'article 8.k) LD) en parlar de les instal·lacions esportives: el CSD ha de «*elaborar y ejecutar, en colaboración con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Entidades Locales, los planes de construcción y mejora de las instalaciones deportivas para el desarrollo del deporte de alta competición (...)*».

L'article 54 LD dóna peu a una col·laboració en matèria d'investigació i desenvolupament tecnològic en l'esport.

4.2. En camps propers a la matèria esport

Ja hem vist, en la matèria sanitat, com s'estableix en l'article 49 LE una cooperació amb les comunitats autònomes, federacions i lligues professionals en la prevenció, control i repressió del dopatge i mesures antireglamentàries destinades a falsejar els resultats esportius.

En l'esport internacional la Sentència ja comentada de 10 de gener de 1986 sembla tancar el camp a l'actuació autonòmica, en establir rígidament una limitació territorial a l'àmbit material esportiu. No hi ha cap menció a l'àmbit de relacions internacionals, la qual cosa donaria lloc a una discussió sobre una possible coordinació, i per tant sembla difícil una actuació autonòmica en aquest camp.

Ja hem esmentat que l'Escola Catalana de l'Esport és el centre docent competent per regular les titulacions de l'àmbit esportiu de Catalunya (art. 45.1 LE), però el que ens interessa aquí és la tècnica dels convenis amb les federacions catalanes o estatals prefigurada en l'art. 45.2 LE.

En l'àmbit de l'esport escolar i universitari de projecció nacional i internacional trobem en l'art. 8.j LD una voluntat de coordinació en aquest aspecte de la matèria esportiva amb les comunitats autònomes.

5. Conclusions

La Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport, ha vingut a substituir la Llei 13/1980, de 31 de març, general de la cultura física i de l'esport.

A primera vista la modificació del títol deixa palesa una actitud de reconeixement de la titularitat autonòmica de les competències esportives, delimitant-ne àmbits d'actuació.

La justificació competencial de la present Llei obeeix a una delimitació feta segons el criteri de l'interès supracomunitari, i es cita en la mateixa exposició de motius de la LD la Sentència de 10 de gener de 1986. Un segon argument esmentat és la incidència de múltiples títols competencials en l'activitat esportiva.

Aquesta diversitat de títols competencials porta a manifestar la voluntat d'actuacions coordinades i de cooperació entre les administracions estatals i autonòmiques competents, parlant fins i tot de competències concurrents. La LD recull un ventall d'actuacions coordinades que pot ser útil, tot i que en l'àmbit internacional la Sentència diverses vegades esmentada de 10 de gener de 1986 no sembla oferir gaires possibilitats de col·laboració.

Cal tenir present que les tècniques de cooperació són pròpies d'un Estat descentralitzat, estant constitucionalitzades en el cas espanyol (articles 103 i 145 CE). Això no suposa, lògicament, transformar competències exclusives en concurrents. És més, en competències d'àmbit clarament autonòmic, però necessitades d'una actuació d'àmbit superior per fer-se efectives, poden ser necessàries aquestes actuacions.

Malgrat aquesta necessitat esmentada de cooperació entre comunitats autònomes per incidir en un àmbit superior al del seu propi territori, sembla existir un àmbit estatal supraautonòmic. Evidentment en el cas en què s'arribés a demostrar que tot el camp supraautonòmic pot ser cobert mitjançant convenis, no tindria raó de ser l'argumentació que segueix.

No sembla però que aquesta cobertura completa de l'àmbit supraautonòmic per

part de les comunitats autònomes sigui possible, sobretot si tenim en compte la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre la limitació territorial estricta de les matèries sobre les quals aquestes darreres tenen competències.

Ja hem vist que la matèria esport, en sentit estricte, no és reservada a l'Estat en l'article 149.1 CE, malgrat que d'altres títols competencials propers donin cobertura competencial a la present Llei. D'altra banda, la justificació competencial que recull la LD no sembla convincent, i s'ha defensat així el recurs a la clàusula residual per justificar la competència esportiva estatal.

De totes maneres, en aquest treball ha quedat obert al debat l'abast supracomunitari de les competències autonòmiques, havent-se exposat les posicions partidàries d'una estricta delimitació territorial de les matèries, i aquelles altres que ho volen resoldre mitjançant la cooperació entre comunitats autònomes.

Bibliografia

I. Legislació

1. Estatal

- Llei 13/80, de 31 de març, general física i de l'esport.
- Reial Decret de Traspassos 1668/1980, de 31 de juliol.
- Reial Decret de Traspassos 2608/1982, de 24 de setembre.
- Reial Decret 2075/1982, de 9 de juliol, de normes sobre activitats i representacions esportives internacionals.
- Reial Decret 642/84, de 28 de març, de reglament de disciplina esportiva.
- Reial Decret 643/84, de 28 de març, d'estructures federatives esportives espanyoles.
- Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport.
- Llei 31/1990, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1991. BOE de 28 de desembre. Disposició addicional tretzena, que modifica la disposició addicional sisena de la Llei 10/90, de 15 d'octubre, de l'esport.
- Resolució de 9 de maig de 1991, de la Secretaria de l'Estat d'Educació-Consell Superior d'Esports (BOE 115/91 de 14 de maig).

2. Comunitats autònomes

- Decret 146/85, de 26 de juny, pel qual es regula la constitució, estructures i finalitats de les federacions andaluses d'esport.
- Decret 116/83, de 27 de juny, que regula la constitució i funcionament de les federacions esportives gallegues.
- Decret 74/83, de 6 de desembre, pel qual es regula l'activitat de las associacions i federacions esportives de Cantàbria.
- Decret Foral 134/84, de 16 de maig, de federacions esportives de Navarra.
- Decret 56/84, de 30 de juliol, pel qual es regulen les federacions esportives aragoneses.
- Decret 120/84, de 12 de novembre, pel qual es regula la constitució i funcionament de les federacions esportives valencianes.

- Llei 2/1986, de 5 de juny, de cultura física i esport, de la Comunitat Autònoma de Madrid.
- Llei 5/1988, de 19 de febrer, de la cultura física i l'esport, del País Basc.
- Llei 9/1990, de 22 de juny, d'educació física i esports, de Castella i Lleó.

3. Catalunya

- Llei 8/1988, de 7 d'abril, de l'esport, de Catalunya.
- Decret 12/1990, de 9 de gener, pel qual es regula el Consell d'Esport Universitari, DOGC 1246, pàg. 268.
- Decret 89/1990, de 3 d'abril, de creació del Consell Assessor Sobre l'Activitat Física i Promoció de la Salut (correcció d'errades en el DOGC 1305, 2749 de 15-06-1990), 1282, 1581.
- Decret 143/1990, de 28 de maig, d'ampliació del nombre de representants del Consell Català de l'Esport, DOGC 1309, 2891.
- Decret 267/ 1990, de 8 d'octubre de 1990, de regulació dels consells esportius.

II. Jurisprudència

1. Tribunal Constitucional

- Sentència 72/1983, de 29 de juliol. FJ 3 a 7.
- Sentència 67/1985, de 24 de maig, que resol la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada respecte dels articles 12.2, 14.3 i 15 de la Llei general de la cultura física i de l'esport.
- Sentència 154/1985, de 12 de novembre. FJ 5 i 6.
- Sentència 1/1986, de 10 de gener (vegeu la Sentència de la sala 3 del Tribunal Suprem de 23 de març de 1988 (R. 1072/88)).
- Sentència 146/1986, de 25 de novembre. FJ 5 al final.
- Sentència 152/1988, de 20 de juliol. FJ 2 i 3.
- Sentència 15/89, de 26 de gener.

2. Tribunal Suprem

- Sentències de la Sala 3 del Tribunal Suprem, de 19 de juny de 1984 (R. 40712), i de 23 de març de 1988, resolent dos recursos presentats pel Comitè olímpic Espanyol, la Reial Federació Espanyola de Futbol i la Federació Espanyola de Judo i Esports Associats, contra el Reial Decret 643/1984, de 28 de març, sobre estructures federatives.
- Sentència de 29 de desembre de 1986 (R. 7707/86).
- Sentència de la sala 3 del Tribunal Suprem de 23 de març de 1988 (R. 1072/88).

III. Doctrina

Martí Bassols Coma, «La Administración deportiva: evolución y posible configuración», a *RAP* núm. 85, 1978.

- José Bermejo Vera, «Constitución y ordenamiento deportivo», a *REDA*, núm. 63, juliol-set. 1989, pàg. 337-364.
- «El marco jurídico del deporte en España», a *RAP*, núm. 110, 1986.
 - «Deportes», a *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, (coordinador Rafael Gómez Ferrer Morant), Civitas, Madrid, 1987.
- José Luis Carretero Leston, *Potestad disciplinaria deportiva*, tesi doctoral, Junta d'Andalusia, Màlaga, 1985.
- Luis Maria Cazorla Prieto, «Comentario al artículo 43», a *Comentarios a la Constitución*, dirigits per Fernando Garrido Falla, Civitas, Madrid, 2.^a ed., 1985, pàg. 797.
- *Deporte y Estado*, Labor, Barcelona, 1979.
- José Esteve Pardo, «Las asociaciones de configuración legal. El caso de las Federaciones Deportivas», a *REDA*, núm. 45, 1985.
- Enrique Alonso García, «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», a *Tratado de Derecho municipal* (director Santiago Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 1988, II.
- Antonio Martínez Lafuente, «Anotaciones a la Ley del Deporte», a *La Ley*, Vol. V, 1990, pàg. (127).
- Ángel Luis Monge Gil, *Aspectos Básicos del Ordenamiento Jurídico Deportivo*, Diputación General de Aragón, Saragossa, 1987.
- Lluís Paluzie i Mir, «Esport i Lleure», a *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. II, 1988, Institut d'Estudis Autònoms, facultats de dret de la Universitat de Barcelona i Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gabriel Real Ferrer, *Derechò público del deporte*, Civitas, Madrid, 1991.
- UNISPORT, *El Derecho deportivo* (recull les ponències i comunicacions de les jornades I i II de Dret Esportiu de 1984, 1985), Junta d'Andalusia, San Fernando, 1986.

IV. Dictàmens

- Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya núm. 30, de 13 d'octubre de 1982, en relació amb el Reial Decret 2075/1982, sobre activitats i representacions internacionals.
- Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya núm. 79, de 23 d'octubre de 1984, sobre la Llei estatal 33/84, d'ordenació de les assegurances privades, FJ II.
- Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya núm. 144, de 15 de març de 1988, sobre el Projecte de Llei de l'esport de Catalunya.

