

ANÁLISIS COMPETENCIAL DE LA LEY ESTATAL 10/1990, DE 15 DE OCTUBRE, DEL DEPORTE

Antoni Roig i Batalla

Profesor de Derecho constitucional de la
Universidad Autónoma de Barcelona

1. El artículo 43.3 de la Constitución

Encontramos una primera referencia a la materia del deporte en el artículo 43.3 de la Constitución.¹ La ubicación de este artículo en el capítulo tercero del título primero, llamado «De los principios rectores de la política social y económica», hace necesarias unas aclaraciones previas al estudio de la incidencia que para la distribución competencial pueda tener la referencia a la materia del deporte en dicho artículo.

No parece necesario insistir en el valor normativo de todos los preceptos constitucionales dada la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este sentido,² posición que se fundamenta en la literalidad de la propia Constitución.

Más relevancia para el presente trabajo tienen algunas sentencias del Tribunal Constitucional sobre cuestiones relacionadas con los llamados principios rectores de la política social y económica.

Así, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de noviembre, se afirma que: «Los principios proclamados en los apartados 1 y 3 del artículo 51, y lo que dispone el artículo 53.3, los dos de la Constitución, son previsiones constitucionales que obligan al legislador.»³

En la Sentencia 152/1988, de 20 de julio, el Tribunal Constitucional es todavía más explícito en cuanto a la vinculación del legislador a los principios rectores de la política social y económica: «La política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la Norma fundamental, (...)».⁴

La limitación al legislador, en el caso que nos ocupa, viene referida a una política de deporte orientada al fomento.

Así en la exposición de motivos de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, general de la cultura física y el deporte, encontramos una referencia a la incidencia creciente de los poderes públicos en el deporte, «bien considerándolo como un nuevo servicio público,

1. Se dice en este artículo: «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 diciembre, fundamento primero, se afirma, en relación al valor normativo de la Constitución: «Que la Constitución es precisamente eso, nuestra norma suprema y no una declaración pragmática 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 noviembre, fundamento jurídico 13.

4. STC 152/1988, de 20 de julio, fundamento jurídico segundo.

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 (...).

De una manera más genérica encontramos en la exposición de motivos de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, una aproximación a la actividad de fomento:

«(...) 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.»

Se podría defender que el artículo 43.3 CE constituye un título competencial autónomo en favor del Estado. Esta postura no encontraría el fundamento necesario después de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de distribución de competencias, así como una vez resueltas cuestiones referidas a artículos del mismo capítulo tercero del título primero.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, se plantea un supuesto relacionado con el artículo 47 CE. Se analiza la incidencia en el sistema de distribución de competencias de este principio 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

Ya hemos citado la limitación a la política en materia de deporte que supone la opción por el fomento. Aquí se añade un nuevo elemento, como es que el legislador y, obviamente, todos los poderes públicos se ven limitados constitucionalmente en el sentido ya citado, sin que se vean alterados los ámbitos competenciales. Es decir, el artículo 43.3 CE contiene un mandato o directriz constitucional que limita el marco de actuación del legislador competente en materia de deporte.

Pero esta configuración constitucional de la política deportiva se refiere al legislador competente, independientemente de cuál sea éste, definido en función de las normas de distribución de competencias.

Por tanto el artículo 43.3 CE no nos permite avanzar elemento alguno a fin de determinar la distribución competencial sobre la materia deportiva.

2. El listado de materias y funciones reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE

Ya hemos comentado el hecho de que el artículo 43.3 CE no puede ser alegado como un título competencial y, por tanto, tampoco como un título competencial en favor del Estado (ni lógicamente de las comunidades autónomas).

Como ya han manifestado numerosos autores, en el listado de competencias del artículo 149.1 de la Constitución española no encontramos la materia del deporte. Así pues, el deporte no es una materia reservada al Estado. Podemos avanzar desde ahora que, si tenemos presente la literalidad del artículo citado, el Estado no tendría reservada función alguna sobre la materia de deporte, y por tanto no tendría reservada ninguna competencia sobre ésta en la Constitución.

5. STC 152/1988, de 20 de julio, fundamento jurídico segundo.

Encontramos, en cambio, una mención expresa al deporte como materia competencial en el artículo 148.1.19 CE: todas las comunidades autónomas podrán adoptar funciones sobre la materia «promoción del deporte».

Entonces habría que plantearse si el límite material de la «promoción del deporte» que recoge el artículo 148.1.19 CE es el mismo que el límite de la genérica referencia al «Deporte» en el artículo 9.29 EAC.

La primera impresión parece considerar que el primero tiene un campo material más acotado que el segundo, en razón de la referencia a la promoción.

Esta objeción podría ser salvada si retomamos el artículo 43.3 CE. El fomento del deporte, como límite al legislador deportivo, podría haber condicionado la referencia material hecha en el 148.1.19 CE.

Así, incluso si este último precepto de la Constitución no hubiese citado la promoción o el fomento, el legislador competente, fuese el que fuese, estaría limitado por la necesidad de tener una política deportiva orientada al fomento. Por tanto, el legislador catalán, a pesar de la referencia genérica a la materia de deporte contenida en el artículo 9.29 EAC, también se ve limitado por la referencia al fomento del artículo 43.3 CE, entendiendo este último en el sentido que aquí se defiende.

La conclusión de la argumentación esbozada sería negar la especificidad de la mención de «promoción» que hace el artículo 148.1.19 CE como factor de limitación de la materia de deporte. Ello sólo es posible defenderlo desde la concepción de fomento que se defiende aquí: en el artículo 43.3 CE se establece una limitación al legislador competente, sea cual sea éste.

Se debe insistir en que no se está habilitando al Estado a regular todo lo que no sea considerado como fomento *strictu sensu*, sino que se reconoce la competencia autonómica exclusiva, sin diferenciar entre las comunidades autónomas, con los únicos límites sustantivos y territoriales del 43.3 CE y del ámbito de validez, respectivamente.

Se ha defendido también que el deporte no es una materia sobre la que puedan tenerse funciones,⁶ o por lo menos que «(...) el título específico del deporte no es el único que se proyecta sobre la cultura física y el deporte (...)».⁷ Sería preciso separar ambas posiciones ya que no parecen equivalentes.

En cuanto a la primera, habría que recoger las reflexiones de Razquín Lizarraga⁸ cuando dice que «La primera razón aportada por la doctrina (la no configuración del

6. Bermejo Vera, José «Constitución y ordenamiento deportivo», en *REDA* núm. 63, julio-septiembre 89, pág. 337-364. Se defiende en este trabajo la tesis de que el deporte no es lo que el Tribunal Constitucional denomina «materia», es decir, la parcela de la realidad sobre la que se desarrolla una «función». Así: «Pero claro está que el deporte (en el texto 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.» Acoge este mismo criterio José Antonio Razquín Lizarraga en su trabajo «Deporte y Comunidades Autónomas. Aspectos competenciales de la Ley estatal del Deporte», en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, num. 249, enero-marzo 1991, pág. 70.

7. Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña núm. 144, del 15 de marzo de 1988. En la exposición de motivos de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, también se cita esta argumentación.

8. Razquín Lizarraga, José Antonio, «Deporte...», *op. cit.*, pág. 73. Comenta las argumentaciones desarrolladas por José Bermejo en «Constitución y...» *op. cit.*, aportando elementos de reflexión de indudable interés.

deporte como materia a efectos competenciales) es desmentida por el propio texto constitucional (*cf.* art. 148.1.19 CE (...)).

En efecto, se menciona en este artículo de la Constitución «La promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio».

Por tanto, si bien cada constituyente puede adoptar una parcelación de la realidad, a fin de configurar campos de aplicación de las potestades o funciones de los órganos competentes que pueden diferir, en el caso de la Constitución española se adopta como materia el «deporte».

Ello no altera el hecho de que el artículo 149.1 de la Constitución no reserve potestad alguna o función al Estado en la materia referida, por la sencilla razón de que ésta no está incluida en el listado de funciones sobre materias (competencias). Pero la referencia explícita a la materia «deporte» que hace el artículo 148.1.19 de la Constitución hace necesario llegar a la conclusión de que se ha constitucionalizado la materia «deporte».

En cuanto a la segunda posición, es decir, considerar que diversos títulos competenciales inciden sobre la materia deporte, Alonso García⁹ recoge ampliamente los referidos títulos competenciales siguientes:

- Asociacionismo a nivel estatal,
- Relaciones internacionales,
- 149.1.1 CE en relación con el 43.3 CE,
- 149.1.1. CE en relación con el 22 CE,
- Educación,
- Legislación laboral o mercantil,
- Títulos profesionales,
- Investigación y 149.1.18 CE,
- La competencia concurrente del artículo 149.1.2 CE.

Veremos más adelante la incidencia de algunos de estos títulos competenciales sobre la cultura física y el deporte.

3. El ámbito supracomunitario en la materia deporte

Conviene ahora analizar la posibilidad por parte de las comunidades autónomas de regular la totalidad de la materia deporte *strictu sensu*.

Las materias sobre las que las comunidades autónomas tienen competencia se ven delimitadas por la parcela de la realidad que el constituyente ha optado por considerar como referencia, delimitada por el elemento territorial. Claramente esta concepción entronca con el propio artículo 137 CE, cuando hace mención de «respectivos intereses».

Puede decirse, sin embargo, que hablar de intereses no resuelve la distribución de competencias si se realiza la opción de definir el interés respectivo tomando como base las competencias. El «interés» sería la forma rápida de decir «el conjunto de sus competencias».

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

Una vez reconducido «el interés propio» a un análisis de las competencias se obtiene un argumento más sólido en defensa de la territorialidad. El alcance de la norma estatal y la norma autonómica se delimita en razón del órgano competente, y el Tribunal Constitucional considera el territorio como un elemento determinante, al configurar los límites del objeto de la materia. Ello a pesar de que en algunas sentencias pueda parecer que admite una cierta incidencia en aspectos supracomunitarios.

Así en las STC 72/1983, de 29 de julio y 37/1981, de 16 de noviembre, se admite que la normativa autonómica pueda tener efectos fuera del ámbito de la comunidad autónoma (límite de eficacia) a pesar de que las competencias autonómicas son configuradas teniendo como referencia el ámbito territorial de la comunidad autónoma (límite de validez).

La concepción territorial que recoge la citada STC de 10 de enero de 1986 encuentra sus fundamentos en el artículo 137 CE, con la mención a los «respectivos intereses», y en el artículo 25.1 EAC, al citar que las competencias autonómicas (catalanas) «se entienden referidas al territorio de Cataluña».

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de enero de 1986 introduce un elemento clave en el análisis de la competencia en materia de deporte:

«(...) 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 cualquiera 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 *ratione 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».

Así pues, «la obvia delimitación territorial de las competencias autonómicas, y el carácter estatal e internacional de algunas actividades deportivas»¹⁰ son consideraciones ineludibles si se sigue la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a fin de interpretar el marco competencial deportivo. Tal como cita Santolaya Machetti, el Tribunal Constitucional no ha admitido la existencia de intereses supracomunitarios no estatales, y así los intereses de este tipo quedan automáticamente confiados, por el solo hecho de su ámbito territorial, al Estado.¹¹

Debe tenerse presente que todo este edificio argumental se fundamenta en una impermeabilidad territorial de los ámbitos físicos de delimitación de la materia. Sin este presupuesto, ni la cita de los intereses propios, ni la cita de las propias competencias no nos aportarían nada más que la tautología de que es competente quien tiene competencia. Debería analizarse en este sentido quién es competente.

Viver i Pi-Sunyer avanza, sin embargo, argumentos en contra de «la exclusividad territorial del objeto de las materias».¹²

10. Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña número 144, pág. 114 del volumen VII de la recopilación de dictámenes del año 1988 editado por el propio Consejo Consultivo.

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

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

1. En algunas materias la Constitución y el Estatuto configuran la materia en función del territorio, o, en palabras de Viver, exigen «la exclusividad territorial» (por ejemplo carreteras). Cuando no lo especifican no se le puede dar automáticamente el mismo tratamiento.

2. El Estado no es el único garante del interés supracomunitario. Así se debe dar juego a la posibilidad, contemplada en el artículo 145 CE, de celebrar convenios y acuerdos entre comunidades autónomas como posibilidad para éstas de incidir en el ámbito supracomunitario.

Ciertamente, al menos ésta es una técnica de defensa de las propias competencias autonómicas cuando el legislador autonómico ve difícil tener la incidencia o efectividad deseada en una materia configurada en el ámbito autonómico, y que requiere una actuación cuando menos parcial de coordinación o colaboración.

En la STC 154/1985, de 12 de noviembre, FJ 6.º, encontramos un ejemplo de referencia al convenio entre comunidades autónomas, o entre éstas y el Estado, para superar la rigidez del límite territorial en la creación o habilitación de centros cooperadores.

En la Ley del deporte catalana continuamente se hacen referencias a la colaboración. Así, por ejemplo, en los artículos 46 y 49.1.c. Veremos más adelante las referencias a la colaboración, tanto en la Ley 8/1988, de 7 de abril, como en la Ley 10/1990, de 15 de octubre.

3. Finalmente, Viver avanza la posibilidad de romper con la concepción de «la exclusividad territorial» con la que hasta ahora se configura «el objeto de la materia». Para ello defiende la posibilidad de reparto entre las comunidades autónomas competentes (o el Estado si alguna de éstas no lo es) de la actuación sobre el ámbito supracomunitario, actuando cada una dentro del territorio de la propia comunidad autónoma. Añade además que la necesaria coordinación que requiere un ámbito supracomunitario puede ser realizada por las mismas comunidades autónomas mediante técnicas de colaboración y coordinación.

Parece en principio que las comunidades autónomas no disponen de la posibilidad de entrar a regular estos aspectos de la materia del deporte, siempre y cuando se mantenga la actual consideración territorial de las materias. Debe verse cuáles son, pues, los fundamentos de la posible actuación estatal en el ámbito supracomunitario.

Cuando se intenta justificar esta última por razón de una multitud de títulos competenciales que inciden en un concepto más amplio de actividad física, no parece que se aporte un argumento concluyente.

No es un fundamento para la actuación estatal la referencia a títulos competenciales próximos, dado que lo que se quiere es fundamentar el título competencial referido a la materia deporte, *strictu sensu*, en su vertiente supracomunitaria.

En efecto, los títulos competenciales próximos lo que pueden permitir es delimitar los límites del objeto de la materia deporte con más precisión, en cuanto a la concreción de aspectos en relación a materias próximas. Pero no pueden servir como título competencial válido sobre los aspectos supracomunitarios de la materia deporte por la sencilla razón de que son otros títulos competenciales, y por tanto con un referente material propio.

Por otro lado, en el presente caso la Constitución no reserva al Estado competencias en el ámbito (estatal) necesario para poder regular las actividades deportivas de carácter supracomunitario. Debe tenerse presente que nos referimos a las actividades

de nivel estatal, ya que analizaremos el supuesto internacional aparte, y en este sentido nos desmarcamos del análisis realizado en la sentencia del Tribunal Constitucional antes citada.

La cláusula residual prevista en el artículo 149.3 de la Constitución puede servir en el intento de legitimación de la competencia estatal en materia deportiva de ámbito supracomunitario.

De hecho, el Tribunal Constitucional emplea también el artículo 149.3 CE en la STC 72/1983, de 29 de julio, referida a la materia de cooperativas. La Sentencia es relevante en cuanto se menciona en la misma que la Constitución no reserva de manera expresa competencia al Estado en materia de cooperativas.

La técnica residual supone que, en un primer momento, las comunidades autónomas pueden recoger en sus estatutos de autonomía las materias y funciones no prefiguradas como estatales en el artículo 149.1 de la Constitución. El deporte no figura como materia reservada al Estado, por tanto las comunidades autónomas han podido incluir en sus listados de competencias la materia deporte.

Siguiendo la actual jurisprudencia del Tribunal Constitucional las comunidades autónomas no pueden conseguir competencias en los aspectos de la materia que son de ámbito supracomunitario (comunidades autónomas). Incluso si admitimos la teoría de Viver sobre la no exclusividad territorial de algunas materias, parece que queda de todos modos campo de actuación estatal que se debe justificar.

En un segundo momento, todo lo no asumido en los estatutos de autonomía será considerado como una competencia estatal.

Ciertamente, es preciso tener presente que definir la existencia de aspectos propios a nivel supracomunitario para una materia no configurada constitucionalmente en este ámbito puede parecer poco respetuoso con una configuración constitucional y estatutaria de las competencias.

Es posible defender que precisamente esta elaboración es la que posibilita dar un contenido a las «materias», ya que éstas se verían vaciadas de sentido si en vez de establecer un marco referencial se dibujase una competencia sin un título competencial *strictu sensu* (es decir, una función sobre una materia), sino una multitud de títulos competenciales próximos. Por tanto existe una garantía constitucional de que los ámbitos de la realidad que se configuran como materia tienen efectivamente un contenido mínimo, contenido que les es propio, y no construido en base a una multitud de otros títulos competenciales, sobre otras materias con aspectos próximos.

Esto no es un obstáculo para reconocer que la delimitación o frontera material requerirá el análisis de estas materias próximas. La configuración de potestades requiere la parcelación de la realidad en ámbitos referenciales. Es decir, que la «materia» tiene un mínimo contenido, y que este contenido siempre le es propio.

I. Análisis competencial de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte (en adelante LD), y de la Ley 8/1988, de 7 de abril, del deporte (en adelante LE)

1. Justificación de las competencias exclusivas

En la exposición de motivos de la Ley del deporte se justifica la sustitución de la Ley 13/1980 por «las exigencias derivadas de la interpretación pautaada del proceso autonómico».

1.1. Fundamento competencial de la competencia estatal en el fomento del deporte

1.1.1. Diversos títulos competenciales

El deporte se configura en la exposición de motivos como una materia sobre la que inciden diversos títulos competenciales. Se añade 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. Territorialidad

La exposición de motivos de la LD recoge la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la territorialidad de los ámbitos competenciales.

En el artículo 2 LD se utiliza la expresión «intereses generales del deporte en el ámbito nacional» para justificar una actuación coordinada con las comunidades autónomas y los entes locales competentes.

1.1.3. La actividad deportiva como una evidente manifestación cultural es otro argumento citado en el artículo 1.2 de la Ley del deporte 10/1990.

1.1.4. Igualdad para deportistas insulares y de Ceuta y Melilla.

1.2. Fundamentación de la competencia de la Generalidad de Cataluña

En la exposición de motivos de la LE se cita la competencia exclusiva reconocida en el artículo 9.29 del Estatuto de Autonomía, que se liga al artículo 43.3 CE.

Sería quizás más adecuado entender el citado precepto de la Constitución como una limitación de la política deportiva del legislador competente, sea cual sea éste, según las normas de distribución competencial.

Un marco de actuación propia de la comunidad autónoma se deduce también de la disposición adicional primera de la LD: los artículos 14, 15.1, 15.2, 15.3, 16, 17, 18 y 72 LD son de aplicación supletoria (disposición adicional primera).

A pesar de estar en una disposición diferente, encontramos también una explícita mención a una aplicación supletoria en la disposición adicional cuarta, apartado 2 LD: los artículos 71.3 y 71.4 LD son declarados supletorios.

2. Contenido de la competencia sobre la materia deporte en sentido estricto

2.1. Asociacionismo deportivo

La regulación estatal la encontramos en el artículo 1.3 LD y en el título III LD

2.1.1. La Ley del deporte establece las siguientes asociaciones deportivas:

- Clubs: Capítulo II LD, art. 13 a 29 LD.
- Agrupaciones de clubs de ámbito estatal: 12.3 LD. Pueden ser declarados entes de promoción deportiva (art. 42 LD).
- Ligas profesionales: art. 12.2 LD, art 41 LD.
- Federaciones deportivas españolas: art. 30 a 40 LD. Posibilidad de declaración de utilidad pública (art. 44 y 45 LD).

2.1.2. Las entidades deportivas en Cataluña son: El título primero de la LE, llamado «De las entidades deportivas en Cataluña», regula el asociacionismo a nivel autonómico (catalán):

- Clubs y asociaciones deportivas (art. 5 a 12).
- Agrupaciones deportivas (art. 13 a 16).
- Federaciones deportivas catalanas (art. 17 a 26).

La regulación general y de fomento que plantea el artículo 3.2 b) LE denota que el legislador tiene como referencia la competencia exclusiva del artículo 9.29 del Estatuto.

2.1.3. Administración deportiva estatal

En el artículo 8 LD se mencionan todas las competencias del Consejo Superior de Deportes.¹³

a) «Autorizar y revocar de forma motivada la constitución y aprobar los estatutos y reglamentos de las Federaciones deportivas españolas» (art. 8.a LD). «Españolas» es igual a Federaciones de ámbito nacional.

La disposición adicional quinta LD menciona el reconocimiento de las asociaciones deportivas inscritas en registros deportivos autonómicos, con la consideración de clubs deportivos a los efectos de lo que dispone el artículo 15.4 LD.

Se establece, sin embargo, un requisito: han de prever en sus estatutos órganos de gobierno y representación, así como un régimen de responsabilidad.

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).

Casi sería posible manifestar que el asociacionismo deportivo es el aspecto de la materia deporte que más claramente incluye la política deportiva en el marco constitucional del artículo 43.3 CE (fomento del deporte).

Por otro lado, en el artículo 8.d LD se menciona el complemento necesario como es «conceder las subvenciones económicas que procedan, a las federaciones deportivas y demás entidades y asociaciones deportivas, inspeccionando y comprobando (contrapartida que permite el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo) la adecuación de las mismas a los fines previstos en la presente Ley».

La Asamblea General del Deporte (AGD): título XII, art. 86. La comentaremos con más detalle al hablar de los instrumentos de coordinación.

2.1.4. La Administración autonómica la encontramos en la sección primera del título segundo LE:

- Una secretaría general de deportes adscrita al Departamento competente en la materia.
- El Consejo Catalán del Deporte, configurado como órgano consultivo.

2.2. El deporte de alto nivel

El deporte de alto nivel está caracterizado como de interés para el Estado en el artículo 6.1 LD, al fomentar el deporte de base y tener una función representativa de España.

13. El artículo 7 LD configura el Consejo Superior de Deportes (CSD) como un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia.

A pesar de que el artículo 50 LD hace mención, para definir las características «de alto nivel», en el citado precepto (6.1 LD) no hay ninguna caracterización expresa, y podríamos avanzar los elementos de exigencia técnica y científica en su preparación, y competiciones deportivas oficiales de carácter internacional como propios del deporte de alto nivel.

La regulación en los artículos 50 a 53 LD establece la necesaria coordinación con las comunidades autónomas en ese aspecto.

El artículo 53.5 LD se fundamenta, en cambio, en el artículo 149.1.18 CE, que es considerado como básico.

Así pues, la administración de la Generalidad actúa en este campo de tres maneras (art. 46 LE):

- Directamente a través de sus centros de alto rendimiento.
- Mediante asesoramiento y ayuda a las federaciones.
- Colaborando con los organismos deportivos estatales.

2.3. Modalidades deportivas

2.3.1. La administración estatal es competente para «reconocer, a los efectos de esta Ley, la existencia de una modalidad deportiva» (art. 8.b LD). La referencia explícita «a los efectos de esta Ley» evita discusiones.

2.3.2. Así también es competente el Estado para «calificar las competiciones oficiales de carácter profesional y ámbito estatal» (art. 8.e LD).

El ámbito territorial es un elemento de limitación competencial en este caso.

2.4. Instalaciones deportivas

Ciertamente la competencia estatal en materia de urbanismo y ordenación del territorio incide de manera notable. Por razón de análisis conjunto, sin embargo, se estudiará desde la perspectiva de la competencia sobre la materia del deporte.

Merece la pena recoger el artículo 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 regulación general la encontramos, sin embargo, en el título X (art. 70 a 72).

Se mencionan las características de necesario cumplimiento por parte de toda instalación deportiva financiada por fondos estatales.

A ello se refiere la sección segunda del título tercero de la LE. La Generalidad de Cataluña dispone de un instrumento cualificado para regular y hacer efectiva una política de instalaciones deportivas. Se trata del Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Cataluña, regulado por la Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre.

Este Plan supone una incidencia sectorial de primer orden en la ordenación del territorio y el urbanismo en Cataluña¹⁴ (art. 62 LE).

14. Ver el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña núm. 144, de 15 de marzo de 1988.

Sobre las competencias de los entes locales en materia de deporte es clarificador el estudio de Alonso García.¹⁵

En la sección segunda del título segundo no se hace referencia a las provincias. La disposición adicional segunda establece la opción de distribución de competencias en materia de deporte del legislador catalán. Es útil e interesante el análisis hecho en el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña número 144, ya citado.

2.5. El fomento del deporte en personas con minusvalías físicas, sensoriales o psíquicas (art. 4.2 LD)

3. Títulos competenciales que inciden en campos próximos a la materia del deporte

3.1. Sanidad

Se dice en el artículo 8.g LD que el CSD podrá «promover e 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». Debe ponerse en relación con el artículo 3.2 k LE.

La regulación en la LD la encontramos en su título VIII, artículos 56 a 59:

El CSD es el encargado de elaborar, de acuerdo con los convenios internacionales suscritos por España, una lista de sustancias prohibidas y métodos antirreglamentarios para alterar los resultados de la competición (art. 56.1 LD).

Se establece una cooperación con las comunidades autónomas, federaciones y ligas profesionales en la prevención, control y represión. En el artículo 49 LE encontramos una referencia a estas medidas preventivas (se menciona la utilización de la inspección), así como a los centros acreditados para llevar a término éstas, con una referencia especial a la colaboración.

En la LE se cita una actuación de la administración autonómica en materia de investigación en el artículo 3.

Se crea la Comisión Nacional «Anti-Doping», dependiente del CSD, con representantes estatales, de las comunidades autónomas, de las federaciones y de las ligas profesionales.

3.2. Deporte internacional

Corresponde 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).

Asimismo, corresponde al CSD autorizar la inscripción de las federaciones deportivas españolas en las correspondientes federaciones internacionales (art. 8.p LD).

En la LE encontramos en su artículo 3.2.r la promoción del deporte catalán en los ámbitos estatales e internacionales.

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

3.3. Educación física

Encontramos la regulación en los artículos 54 y 55 LD.

Los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 LD se fundamentan en el artículo 149.1.30 CE, es decir, la materia de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución, siendo declarados explícitamente como básicos.

La educación física se impartirá como materia obligatoria en todos los niveles inferiores al universitario (art. 3.2 LD y 40 LE), siendo incluida en la programación general de la enseñanza (art. 3.2 LD).

Todos los centros docentes tiene que disponer de instalaciones adecuadas (art. 3.2 LD).

El Consejo Superior de Deportes fijará los requisitos mínimos para las titulaciones de técnicos deportivos especializados (art. 8.1 LD y 41 LE).

En aquellas comunidades autónomas que no hayan adoptado competencias en materia educativa, se amplía la competencia hasta la fijación de programas y planes de estudio, el reconocimiento de los centros autorizados a impartir estas titulaciones, así como la inspección del desarrollo de los programas (art. 8.1 LD).

La formación de técnicos deportivos podrá realizarse en centros especializados de las comunidades autónomas que dispongan de competencias en materia educativa (art. 55.2 LD).

La enseñanza tendrá en todos los casos valor y eficacia en todo el territorio nacional (art. 55.4 primer párrafo LD), y la titulación expedida tendrá que ser aceptada por las federaciones deportivas españolas (art. 55.4, segundo inciso).

Las condiciones para la obtención del título de técnico deportivo son determinadas por el Ministerio de Educación y Ciencia (art. 55.3 LD).

El Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña (INEF de Cataluña), organismo autónomo de carácter administrativo creado por la Ley 11/1984, de 5 de marzo, es el centro de enseñanza superior para la formación de diplomados y licenciados en educación física y deporte (art. 44 LE).

La Escuela Catalana del Deporte es el centro docente para regular las titulaciones del ámbito deportivo de Cataluña (art. 45.1 LE), estableciéndose la técnica de los convenios con las federaciones catalanas o estatales (art. 45.2 LE).

Deporte escolar y universitario de proyección nacional e internacional (art. 8.j LD).

En el citado artículo se menciona la necesaria coordinación a realizar en este aspecto de la materia deportiva con las comunidades autónomas.

3.4. Coordinación de las actividades deportivas de las universidades con las comunidades autónomas y las propias universidades. La redacción es confusa ya que se dice:

«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 y 43 LE).

3.5. Investigación (art. 8.f LD)

El CSD es el encargado 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 el artículo 3.1 LE se configura, a nivel autonómico, una actuación igualmente de búsqueda.

3.6. Sociedades anónimas deportivas (SAD)

Es el CSD el que autoriza la inscripción de las SAD en el Registro de Asociaciones Deportivas (RAD), con independencia de su inscripción en los registros de las comunidades autónomas (art. 8.o LD).

3.7. Régimen sancionador

Encontramos la regulación estatal en el título XI LD, artículos 73 a 85.

La Comisión Directiva es la que designa los miembros del Comité Español de Disciplina Deportiva (art. 10.2.c LD).

En el artículo 73 LD se delimita el ámbito «estatal y, en su caso, internacional» la incidencia de ese régimen sancionador.

El Comité Español de Disciplina Deportiva, adscrito al CSD, es el que resuelve en última instancia (art. 84 LD).

Se configura en Cataluña un Comité Catalán de Disciplina Deportiva como órgano superior en el ámbito disciplinario deportivo en Cataluña (art. 64 LE).

El título cuarto LE, «De la disciplina deportiva», regula el régimen sancionador.

3.8. Otro aspecto incidental es el del arbitraje deportivo. El ámbito configurado es el estatal, siendo de aplicación la Ley de Arbitraje.

3.9. Caso aparte lo constituye el Comité Olímpico Español regulado, dentro del marco de esta ley (los art. 48 y 49 LD), por su propio estatuto, y de acuerdo con las normas del Comité Olímpico Internacional.

Se establece la obligatoriedad para las federaciones españolas de modalidad olímpica de formar parte del Comité Olímpico Español.

3.10. Prevención de la violencia en los espectáculos deportivos

A ello se refiere el título IX: art. 60 a 69 de la LD.

La disposición adicional cuarta de la LD nos fundamenta el citado título en el artículo 149.1.29 CE, es decir, la materia de seguridad pública.

Se crea la Comisión Nacional contra la Violencia en los espectáculos deportivos integrada por representantes estatales, de las comunidades autónomas, entes locales, federaciones deportivas o ligas profesionales más afectadas, asociaciones de deportistas y personas de reconocido prestigio dentro de los ámbitos deportivos o de seguridad (art. 60.1 LD).

Se establece un régimen sancionador específico para la celebración de los espectáculos deportivos (art. 69).

4. Aspectos supracomunitarios donde la cooperación y la coordinación pueden tener lugar.

Los aspectos que configuran la propia materia del deporte y los títulos competenciales próximos ya los hemos visto al tratar éstos en los dos puntos anteriores. Los retomamos ahora para tener una visión conjunta de esos aspectos supracomunitarios.

4.1. En la materia deporte *strictu sensu*

La Asamblea General del Deporte: título XII, art. 86, puede ser un instrumento de coordinación con el Estado.

El objetivo de ésta es asesorar al presidente del CSD. La preside este último y está integrada por representantes del Estado, las comunidades autónomas, los entes locales, federaciones y ligas profesionales, y personas y entidades con especial calificación.

La regulación en los artículos 50 a 53 LD establece la necesaria coordinación con las comunidades autónomas en el aspecto del deporte de alto nivel.

Ya hemos mencionado el artículo 8.k LD al hablar de las instalaciones deportivas: 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 (...)».

El artículo 54 LD da pie a una colaboración en materia de investigación y desarrollo tecnológico en el deporte.

4.2. En campos próximos a la materia deporte

Ya hemos visto, en la materia sanidad, como se establece en el artículo 49 LE una cooperación con las comunidades autónomas, federaciones y ligas profesionales en la prevención, control y represión del doping y medidas antirreglamentarias destinadas a falsear los resultados deportivos.

En el deporte internacional la Sentencia ya comentada de 10 de enero de 1986 parece cerrar el campo a la actuación autonómica, al establecer rígidamente una limitación territorial al ámbito material deportivo. No hay mención alguna al ámbito de relaciones internacionales, lo que daría lugar a una discusión sobre una posible coordinación, y por tanto parece difícil una actuación autonómica en este campo.

Ya hemos citado que la Escuela Catalana del Deporte es el centro competente para regular las titulaciones del ámbito deportivo de Cataluña (art. 45.1 LE), pero lo que nos interesa aquí es la técnica de los convenios con las federaciones catalanas o estatales prefigurada en el artículo 45.2 LE.

En el ámbito del deporte escolar y universitario de proyección nacional e internacional encontramos en el artículo 8.j LD una voluntad de coordinación de este aspecto de la materia deportiva con las comunidades autónomas.

5. Conclusiones

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, ha venido a sustituir a la Ley 13/1980, de 31 de marzo, general de la cultura física y del deporte.

A primera vista la modificación del título deja patente una actitud de reconocimiento de la titularidad autonómica de las competencias deportivas, delimitando ámbitos de actuación.

La justificación competencial de la presente Ley obedece a una delimitación hecha según el criterio del interés supracomunitario, y se cita en la misma exposición de motivos de la LD la Sentencia de 10 de enero de 1986. Un segundo argumento citado es la incidencia de múltiples títulos competenciales en la actividad deportiva.

Esta diversidad de títulos competenciales lleva a manifestar la voluntad de actuaciones coordinadas y de cooperación entre las administraciones estatales y autonómicas competentes, hablando incluso de competencias concurrentes. La LD recoge un abanico de actuaciones coordinadas que puede ser útil, aunque en el ámbito internacional la Sentencia, citada varias veces, de 10 de enero de 1986 no parece ofrecer muchas posibilidades de colaboración.

Se debe tener presente que las técnicas de cooperación son propias de un Estado descentralizado, estando constitucionalizadas en el caso español (art. 103 y 145 CE). Ello no supone, lógicamente, transformar competencias exclusivas en concurrentes. Es más, en competencias de ámbito claramente autonómico, pero necesitadas de una actuación de ámbito superior para hacerse efectivas, pueden ser necesarias estas actuaciones.

A pesar de esta necesidad citada de cooperación entre comunidades autónomas para incidir en un ámbito superior al de su propio territorio, parece existir un ámbito estatal supraautonómico. Evidentemente en el caso de que se llegase a demostrar que todo el campo supraautonómico puede ser cubierto mediante convenios, no tendría razón de ser la argumentación que sigue.

No parece sin embargo que esta cobertura completa del ámbito supraautonómico por parte de las comunidades autónomas sea posible, sobre todo si tenemos en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la limitación territorial estricta de las materias sobre las que estas últimas tienen competencias.

Ya hemos visto que la materia deporte, en sentido estricto, no está reservada al Estado en el artículo 149.1 CE, a pesar de que otros títulos competenciales próximos den cobertura competencial a la presente Ley. Por otro lado, la justificación competencial que recoge la LD no parece convincente, y se ha defendido así el recurso a la cláusula residual para justificar la competencia deportiva estatal.

De todos modos, en este trabajo ha quedado abierto al debate el alcance supracomunitario de las competencias autonómicas, habiéndose expuesto las posiciones partidarias de una estricta delimitación territorial de las materias, y aquellas otras partidarias de la cooperación entre comunidades autónomas.

Bibliografía

I. Legislación

1. Estatal

- Ley 13/1980, de 31 de marzo, general de la cultura física y del deporte.
- Real Decreto de Traspasos 1668/1980, de 31 de julio.
- Real Decreto de Traspasos 2608/1982, de 24 de septiembre.
- Real Decreto 2075/1982 de 9 de julio, de normas sobre actividades y representaciones deportivas internacionales.
- Real Decreto 642/1984, de 28 de marzo, de reglamento de disciplina deportiva.

- Real Decreto 643/1984, de 28 de marzo, de estructuras federativas deportivas españolas.
- Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.
- Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1991. BOE de 28 de diciembre. Disposición adicional treceava, que modifica la disposición adicional sexta de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.
- Resolución de 9 de mayo de 1991, de la Secretaría del Estado de Educación-Consejo Superior de Deportes (BOE 115/1991 de 14 de mayo).

2. Comunidades autónomas

- Decreto 146/1985, de 26 de junio, por el que se regula la constitución, estructuras y fines de las federaciones andaluzas del deporte.
- Decreto 116/1983, de 27 de junio, que regula la constitución y funcionamiento de las federaciones deportivas gallegas.
- Decreto 74/1983, de 6 de diciembre, por el que se regula la actividad de las asociaciones y federaciones deportivas de Cantabria.
- Decreto Foral 134/1984, de 16 de mayo, de federaciones deportivas de Navarra.
- Decreto 56/1984, de 30 de julio, por el que se regulan las federaciones deportivas aragonesas.
- Decreto 120/1984, de 12 de noviembre, por el que se regula la constitución y funcionamiento de las federaciones deportivas valencianas.
- Ley 2/1986, de 5 de junio, de cultura física y deporte de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Ley 5/1988, de 19 de febrero, de la cultura física y el deporte, del País Vasco.
- Ley 9/1990, de 22 de junio, de educación física y deportes, de Castilla y León.
- Ley 8/1988, de 7 de abril, del deporte, de Cataluña.

II. *Jurisprudencia*

1. Tribunal Constitucional

- Sentencia 72/1983, de 29 de julio, FJ 3 a 7.
- Sentencia 67/1985, de 24 de mayo, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a los artículos 12.2, 14.3 y 15 de la Ley general de la cultura física y del deporte.
- Sentencia 154/1985, de 12 de noviembre. FJ 5 y 6.
- Sentencia 1/1986, de 10 de enero (ver la Sentencia de la sala 3 del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1988 (R 1072/88)).
- Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre. FJ 5 al final.
- Sentencia 152/1988, de 20 de julio, FJ 2 y 3.
- Sentencia 15/1989, de 26 de enero.

2. Tribunal Supremo

- Sentencias de la Sala 3 del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1984 (R. 40712), y de 23 de marzo de 1988, resolviendo dos recursos presentados por el Comité

Olímpico Español, la Real Federación Española de Fútbol y la Federación Española de Judo y Deportes Asociados, contra el Real Decreto 643/1984, de 28 de marzo, sobre estructuras federativas.

- Sentencia de 29 de diciembre de 1986 (R. 7707/86).
- Sentencia de la sala 3 del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1988 (R. 1072/88).

III. Doctrina

Martín Bassols Coma, «La Administración deportiva: evolución y posible configuración», en *RAP*, núm. 85, 1987.

José Bermejo Vera, «Constitución y ordenamiento deportivo», en *REDA*, núm. 63, julio-septiembre 1989, pág. 337-364.

- «El marco jurídico del deporte en España», en *RAP*, núm. 110, 1986.
- «Deportes», en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, (coordinador Rafael Gómez-Ferrer Morant), Civitas, Madrid, 1987.

José Luis Carretero Leston, *Potestad disciplinaria deportiva*, tesis doctoral, Junta de Andalucía, Málaga, 1985.

Luis María Cazorla Prieto «Comentario al artículo 43», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando Garrido Falla, Civitas, Madrid, 2.ª ed., 1985, pág. 797.

- *Deporte y Estado*, Labor, Barcelona, 1979.

José Esteve Pardo, «Las asociaciones de configuración legal. El caso de las Federaciones Deportivas», en *REDA*, núm. 45, 1985.

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

Antonio Martínez Lafuente, «Anotaciones a la Ley del Deporte», en *La Ley*, vol. V, 1990, pág. 127.

Ángel Luis Monge Gil, *Aspectos Básicos del Ordenamiento Jurídico Deportivo*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1987.

Lluís Paluzie i Mir, «Esport i Lleure», en *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. II, 1988, Instituto de Estudios Autonómicos, facultades de derecho de la Universidad de Barcelona y de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Gabriel Real Ferrer, *Derecho público del deporte*, Civitas, Madrid, 1991.

UNISPORT, *El Derecho Deportivo* (recoge las ponencias y comunicaciones de las jornadas I y II del Derecho Deportivo de 1984, 1985), Junta de Andalucía, San Fernando, 1986.

IV. Dictámenes

- Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña núm. 30, de 13 de octubre de 1982, en relación con el Real Decreto 2075/1982, sobre actividades y representaciones internacionales.

- Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña núm. 79, de 23 de octubre de 1984, sobre la Ley estatal 33/1984, de ordenación de los seguros privados, FJ II.
- Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña núm. 144, de 15 de marzo de 1988, sobre el Proyecto de Ley del deporte de Cataluña.