

EL DEPORTE Y LA CONSTITUCIÓN

Profesor Dr. Nicolás de la Plata Caballero
Universidad Europea - CEES

SUMARIO:

1. FORMATO CONSTITUCIONAL: La Constitución Española de 1978
 - 1.1. Estructura constitucional aplicada al deporte
 - 1.2. APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN (art. 53 CE)
 - 1.3. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO
 2. EL ARTÍCULO 43.3. DE LA CONSTITUCIÓN
 - 2.1. Creación del artículo
 - 2.1.1. Enmiendas del Senado
 - 2.1.2.- Valoración -
 - 2.2. Trascendencia
 - 2.3. Encuadre del artículo
 - 2.4. Significación
 - 2.4.1. El fomento
 - 2.4.2. Los poderes públicos
 - 2.4.3. Educación física y deporte
 3. EL ESQUEMA COMPETENCIAL DEL DEPORTE
 - 3.1. El art. 148.1.19ª de la CE: la competencia exclusiva sobre el deporte de las autonomías y las competencias indirectas del Estado
 - 3.2. El diseño competencial.
- BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

1. FORMATO CONSTITUCIONAL: La Constitución Española de 1978

1.1. Estructura constitucional aplicada al deporte

Es usual distinguir dentro de la Constitución entre normas de organización y procedimiento, y normas de contenido, llamadas en la doctrina española parte orgánica y parte dogmática.

A estas últimas normas, donde se incluye la actividad deportivas, nos vamos a dedicar. La parte dogmática se refiere al contenido de las normas y actos de los órganos superiores del Estado. Son cuestiones que las nuevas normas jurídicas (leyes y reglamentos) deben respetar, siendo el ejemplo más típico los derechos fundamentales.

Entre estas normas de contenido podemos encontrar:

a) La proclamación de valores constitucionales: así el art. 1.1. declara valores superiores del ordenamiento jurídico como la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

b) Los derechos fundamentales: se encuentran en el Título I y se presentan algunos como la libertad personal, la libertad de expresión, el derecho a la educación y la libertad de

enseñanza, que como veremos en algunos casos tienen una gran sustantividad en el plano deportivo.

c) Las garantías institucionales (derechos y deberes del ciudadano): junto a los derechos, en su sentido clásico, aparecen estas garantías, que son normas que fijan límites al legislador para proteger una determinada institución, pero que no confieren derechos subjetivos. El hecho de que estén contempladas en la CE impide que el legislador pueda suprimir ciertas instituciones mediante ley ordinaria. En este sentido se afirma que están *garantizadas* cuestiones como los partidos políticos, los sindicatos, la familia o la propiedad privada.

d) Normas finalistas (principios rectores): son prescripciones de tipo finalista, en las que se impone a los poderes públicos la obligación de perseguir determinados fines. La orientación general de este tipo de artículos se encuentra en el 9.2. Básicamente este tipo de normas se encuentran en el Capítulo 3º del Título I (*Principios rectores de la política social y económica*). Dentro de ellas aparece el artículo dedicado al **deporte** y la salud (art. 43), así como otros sobre progreso social, medio ambiente o vivienda.

También podemos observar normas finalistas en el Título VII, sobre Economía y Hacienda, en cuanto al presupuesto, tributos y política económica.

1.2. APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN (art. 53 CE)

En dicho artículo se plasma el valor real de los artículos referidos anteriormente, puesto que se manifiesta la vinculación que representan.

De esta forma observamos una protección directa en el art. 53.2. sobre los derechos fundamentales, donde se establece un procedimiento específico y urgente para proteger su vulneración, admitiéndose el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Los derechos y libertades del Capítulo 2º (donde no se encuentra el deporte) son tutelados básicamente por la reserva de ley, es decir vinculan a los poderes públicos y deben ser regulados únicamente por ley.

Finalmente los principios rectores informarán (es decir, deberán ser tenidos en cuenta) a la legislación, a las actuaciones judiciales, y las acciones de los poderes públicos. Y es ahí donde se incluye el fomento a la actividad deportiva.

1.3. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

La Carta Magna marca una fórmula territorial *sui generis*, pese a que prácticamente entronca con la tradicional pirámide Estado, Regiones, Provincias y Municipios, aunque con ligeras diferencias.

Las entidades más pequeñas están nucleadas en **municipios**, entidades locales con personalidad jurídica propia y plena, dotadas de autonomía para actuar en el ámbito de sus

competencias. Su gobierno corresponde a los Ayuntamientos, a cuyo frente están Alcalde y Concejales. En el orden deportivo son hoy día la administración más notable, con mayor capacidad de incidencia en el deporte para todos y habitualmente en el deporte rendimiento.

Por encima aparece como agrupación municipal la **provincia**, que también goza de personalidad jurídica, y que está gestionada por Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares. Estas organizaciones han tenido un papel trascendente en el orden deportivo, al recibir directamente parte de las recaudaciones quinielísticas, y por ende, disponer de fondos para instalaciones y acciones físico-deportivas.

Algunas Comunidades han optado también por otro tipo de agrupaciones locales, como la comarca, sobre todo en Cataluña, también con competencias deportivas.

La novedad en España se llama **Comunidad Autónoma**: entidades supraprovinciales o uniprovinciales que gozan de absoluta autonomía en un amplio campo competencial, pudiendo incluso participar de la potestad reglamentaria y del poder legislativo. En nuestra opinión es la administración más poderosa en el deporte español actual, tanto por acciones como por financiación, si bien suele ser eclipsada por el CSD y los Ayuntamientos. A su frente hay un Consejo de Gobierno, disponiendo de Parlamento y una cierta relación con el Poder Judicial a través de los Tribunales Superiores de Justicia y las Consejerías correspondientes con competencias transferidas.

Finalmente el **Estado** se reserva una densa gama de competencias, armonizando la aplicación normativa en todo el territorio, y condensando en la Monarquía, el Gobierno, las Cortes y el Poder Judicial sus instituciones más representativas. El deporte es administrado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del organismo autónomo Consejo Superior de Deportes.

2. EL ARTÍCULO 43.3. DE LA CONSTITUCIÓN

“Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.”

2.1. Creación del artículo

La importancia relativa que nuestros constituyentes otorgaron al tema deportivo fue mínima, comparada con otros asuntos de la vigente Constitución. Si el hecho de incluirlo en el articulado ya es resaltable, la manera de incluirlo no es digna de elogio. Igual que terminó redactado así, pudo haber sido redactado de otro modo que, mucho nos tememos, habría dado igual.

Las únicas iniciativas resaltables vinieron por parte del P.S.O.E., de U.C.D. y por el grupo *Entesa dels Catalans*, que aportó al fin y al cabo la vigente redacción del art. 43.3 CE.

La más adecuada provino desde U.C.D., a través del señor COUCEIRO, que propuso la posibilidad más acertada en nuestra opinión, en la enmienda nº 760. Separaba el tema del

deporte del art. 36 originario, creando uno nuevo independiente del tema de sanitario; además transformaba el texto, suprimiendo la referencia a la educación física, emergiendo una redacción más racional, la actividad física y el deporte. Además se reforzaba la imperatividad del precepto. Se ve que el diputado COUCEIRO TABOADA estaba bien asesorado, pero sus postulados no fueron aceptados. Este texto nos decía:

“Los poderes públicos tienen la obligación de fomentar y facilitar el desarrollo de la actividad física y el deporte, así como la adecuada utilización del tiempo de ocio.”

De las enmiendas, sólo se valoraron la socialista y la nº 587 de U.C.D. Así, aparece una nueva redacción, del ahora art.39.3., que coincide totalmente con la enmienda del Grupo Socialista

2.1.1. Enmiendas del Senado

Habiéndose perdido varias oportunidades, el Senado era prácticamente la última posibilidad de lograr una mejor redacción, lográndose tan solo, una separación del deporte con el ocio en general.

Fue la enmienda nº 778 la única que prosperó. El representante del grupo *Entesa dels Catalans*, el senador PORTABELLA, propugnó un nuevo art. 39.3., que separaba la parcela del ocio del resto del apartado:

“Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.”

PORTABELLA la justificaba, y es la interpretación que debemos darle, en que el ocio ocupa un espacio diferente, sin que quepan confusiones. Llega a decir que “la intención de la enmienda no es sólo señalar que la educación sanitaria, la educación física y el deporte son una cosa y otra el ocio, sino que tiende también a poner de relieve la importancia social y personal que depende del fenómeno del ocio.” Pero en sus argumentos la referencia al deporte es mínima y colateral al asunto del ocio.

Una vez retiradas las demás, fue aprobada en la Comisión de Constitución del Senado la enmienda nº 778, con 25 votos a favor.

En el Dictamen de dicha Comisión, el art. 39.3. pasó a ser definitivamente el art. 43.3., no existiendo ningún tipo de modificación posterior hasta nuestros días.

2.1.2.- Valoración

Como hemos analizado la cuestión deportiva prácticamente ni se tocó. Pero a nuestro modo de ver, este hecho constatable permite afirmar que el deporte puede ser fomentado y facilitado a través del servicio público, ya que no hubo ninguna referencia en contra, sino más bien al contrario, al incluirlo durante el *iter* parlamentario en un artículo referido a la sanidad, cuando podría haber sido ubicado de otro modo.

Habría sido deseable una mayor dedicación constituyente a una parcela de la vida española que cada vez exige más atención, pero la realidad es la reflejada anteriormente.¹

2.2. Trascendencia

El hecho más destacable que nos transmite la Constitución de España vigente desde el año 1978, a efectos de nuestro estudio, es la referencia efectuada hacia el deporte de modo explícito, con lo que desde ese momento se puede hablar por primera vez de la constitucionalización del deporte en nuestro país. Este gesto, este reconocimiento real de la importancia de la actividad deportiva, transmite felicidad a cuantos participamos en ella; no obstante, quienes estudiamos la cuestión desde el punto de vista jurídico no podemos sentirnos plenamente satisfechos ante la oportunidad perdida de otorgarle al deporte el rango que merece. La atención que le fue dispensada fue escasa y así los problemas posteriores han ido apareciendo uno tras otro.

La legislación estatal y autonómica, ya totalmente concluida, ha reconducido algunas cuestiones, pero es palpable que la CE fue cicatera hacia el deporte y nuestros constituyentes, salvo honrosas excepciones, carecieron de cierta visión de futuro.

Con todo, el simple hecho de la irrupción del deporte en el texto constitucional constituye el punto de apoyo para obtener de los poderes públicos una mayor labor en pro del deporte, objetivo a demostrar en nuestra investigación.

Como señala CAZORLA, la actividad deportiva constituyó tras la restauración democrática un cauce político importante, por lo que "a nadie podía extrañar la aplaudida aparición del deporte entre las actividades dignas de atención constitucional", pero a nuestro entender sí es de extrañar el trato concedido pese al creciente valor que en ese momento ostentaba.

Los poderes públicos, a partir de 1978, se han ido ocupando, con un interés progresivo, del deporte, apareciendo dos leyes estatales y abundantes autonómicas lo que demuestra preocupación sobre el tema. El ciudadano, desde la constitucionalización del deporte, tendrá una base sobre la que demandarlo, aunque como luego explicaremos, necesite algo más. Y el gobernante, en la esfera que actúe, tendrá una base sobre la que intervenir.

Y es en todo ello donde radica la importancia de la incorporación de esta parcela física a nuestra Carta Magna. Los poderes públicos, con las Administraciones públicas al frente, deberán fomentarla, y una de las posibilidades legales que existen será a través del servicio público, alternativa perfectamente asumible en la letra y en el espíritu de la Constitución.

Este fomento destila un nuevo aire: nuestro pueblo obliga a sus gobernantes a actuar en el deporte, a participar en sus acciones, a diferencia de la legislación anterior. Esta evolución proviene del nuevo concepto de Estado y de las nuevas demandas del ciudadano, donde el

¹Evitando con ello problemas como los de las Selecciones Autonómicas, derivados de una deficiente regulación constitucional que ciertamente adjudica las competencias deportivas estatales de un modo tan indirecto que en ocasiones parece forzado.

deporte adquiere un protagonismo alto, no sólo en nuestro país, sino que se impregna de esta corriente la Europa que nos rodea.

Antes de pasar a un estudio más detallado no podemos pasar sin criticar un hecho: nuestro texto constitucional, el más reciente de nuestro entorno, ha sido por ello reflejo de las actitudes más modernas y progresistas sobre derechos y libertades, verdadero espejo para futuras Constituciones; en cambio, en el modelo deportivo, pese a su plasmación en el texto, ha sido sumamente cauto y conservador, restrictivo. Cuando podía haber sido punta de lanza afinando la reciente Constitución lusa, nuestra regulación aparece parca y oscura.

2.3. Encuadre del artículo

La referencia general al deporte de la CE surge en el artículo 43, encuadrado como derecho y deber fundamental (Título I) dentro de los principios rectores de la política social y económica (Capítulo tercero) que rigen nuestra Nación.

Esta ubicación evidentemente posee gran importancia, puesto que de ella depende el valor jurídico del artículo y la protección de lo que en él se contiene. Y de ella han derivado discusiones doctrinales sobre tres cuestiones básicamente:

si el deporte es o no un derecho, que trataremos posteriormente; qué nivel de protección posee; si impone obligaciones o es una norma meramente programática.

Las dos últimas cuestiones motivaron fuertes debates, pero con el transcurso del tiempo y la consiguiente doctrina del Tribunal Constitucional se ha aclarado; la primera cuestión es algo más compleja pero más adelante presentaremos nuestra argumentación.

GARCIA DE ENTERRIA vio valorada y refrendada su tesis que sostenía la consideración como verdaderas normas jurídicas de los *Principios rectores*, en contra de la argumentación de GARRIDO.

La protección que recibe el art. 43, a través del art. 53.3 CE, aparecerá cuando su contenido venga desarrollado por ley. Por tanto, pese a algunas voces discrepantes, la doctrina ha observado que el art. 43 CE posee rango y valor jurídico, pero pese a imponer una obligación hacia los poderes públicos, sólo podrá protegerse directamente una vez que sea desarrollado por ley.

Por otra parte debemos hacer notar que no existe un artículo constitucional exclusivo sobre el deporte, sino que se enmarca dentro de un artículo en el que prima la cuestión sanitaria. Junto a nuestra valoración crítica sobre el escaso interés demostrado hacia el deporte, hay que observar la relación deporte-salud que nuestra Carta Magna emana, pero que en modo alguno puede llevarnos a ceñir la protección constitucional al Deporte para Todos en exclusiva²

²Esta interpretación, sobreviene a raíz de la STS (3ª) de 23 de Marzo de 1988, donde se plantea que la ubicación del deporte en el artículo 43, sobre el derecho a la protección de la salud, conlleva que:

2.4. Significación

El estudio del art. 43.3. CE tuvo dos vertientes de discusión amplias, una de ellas cerrada recientemente (la determinación exacta del fomento) y otra todavía abierta (qué deporte estará protegido constitucionalmente), mientras que la determinación de lo que debe entenderse por poderes públicos fue cuestión rápidamente resuelta:

2.4.1. El fomento

En un primer momento un sector de la doctrina española, encabezado por CAZORLA PRIETO (auténtico pionero en el estudio del art. 43.3. CE), sostenía que la expresión constitucional *fomentarán* se identificaba con la actividad administrativa de fomento tradicional, considerando como tal “la acción de los poderes públicos tendente a proteger, promover, financiar e impulsar el fenómeno deportivo [...] En tales tareas [...] se incluyen los medios tradicionales de fomento, positivos y negativos, de un lado; [...] honoríficos, jurídicos, y sobre todo, económicos, por otro lado.”³

Frente a esta visión arremete otro sector encabezado por el profesor REAL FERRER, quien entiende que éste término no es utilizado por la Constitución bajo la idea de acotar la actividad administrativa por la que debe actuarse en el deporte, con un posicionamiento dogmático, sino que “lo que es sustancial no es el medio sino el fin: el fomento del deporte. Lo que quiere la Constitución es que se procure su crecimiento, su progreso en las mejores condiciones posibles.”

Y el Consejo de Estado da la razón a esta visión, basándose en un logrado razonamiento, en el que se asegura la necesidad de utilizar el servicio público deportivo⁴

[...] en buena medida el apartado que alude al ‘fenómeno deportivo’ está imbuido del espíritu de todo el artículo 43, la protección a la salud, lo cual sólo se puede lograr mediante el deporte activo y cuanto más extendido mejor, es decir, mediante el deporte popular [...].”

Así CAZORLA llega a decir que “el deporte-espectáculo y el deporte profesional no gozan de respaldo constitucional”, basándose en la referida Sentencia.

Por su parte REAL mantiene una postura parecida, pero sin llegar a expresarse con tanta radicalidad: “resulta fácil concluir, al igual que lo han hecho otros autores, que es el campo del deporte aficionado, y, dentro de él, especialmente el denominado ‘popular’ o ‘de masas’, el que mejor y de modo más directo conecta el deporte con la salud individual y colectiva.”

Pensamos que, reconociendo que este tipo de deporte será el que primará en la política deportiva pública, el resto del deporte también gozará de respaldo constitucional, puesto que de aquel modo estaríamos ante una interpretación demasiado restrictiva, que si el constituyente hubiera deseado, habría incluido expresamente.

Por ello, compartimos la idea del Consejo de Estado (en su Memoria del año 1991), al estimar que en el precepto constitucional caben toda clase de manifestaciones deportivas, si bien -y esto entra en la categoría de las sugerencias- entiende que los poderes públicos deben ir distanciándose del deporte-espectáculo y del deporte profesional, salvo cuando intereses generales aconsejen lo contrario.

CAZORLA PRIETO, Luis M^º, *Derecho del deporte*, Tecnos, Madrid, 1992, p.45.

REAL FERRER, Gabriel, *Derecho público del deporte*, Civitas, Madrid, 1991, p.393.

3CAZORLA asienta en 1992 (CAZORLA PRIETO, Luis M^º, *Derecho del...*, o.c., pp.43, ss.) su misma idea planteada ya en anteriores obras en 1979 y 1980.

4Así, nuestro máximo órgano consultivo toma partido en esta polémica entendiendo que:

“el verbo fomentar, utilizado a propósito del deporte en el artículo 43.3 de la Constitución, no puede equipararse a lo que en la técnica administrativa se conoce por acción de fomento, porque: 1) la Constitución utiliza frecuentemente esa expresión y otras análogas para marcar un

Y hoy día son estas ideas las que ha aceptado la doctrina y el propio Tribunal Constitucional (STC 90/1992)⁵, incluido el propio CAZORLA, en una actitud digna de elogio. CAZORLA estima que fue *cicatero y alicorto* al estudiar el art.43.3, manifestando que la interpretación constitucional puede ir cambiando con el tiempo. reconociendo públicamente que en la interpretación del alcance del artículo 43.3 de la Constitución en el punto relativo al deporte, le parecía más acertada la opinión del profesor REAL FERRER.

De esta forma observamos que nuestra Carta Magna deja la puerta abierta para que el legislador opte por un tipo u otro de actividad administrativa respecto al deporte, incluyéndose el servicio público entre esas posibilidades.

2.4.2. Los poderes públicos

Tras alguna breve polémica, se ha consensuado que dentro de dicha acepción debe observarse a cualquier tipo de poder público, incluyendo por supuesto a cualquier Administración pública, pero también a los poderes legislativo y judicial; incluso, por ejemplo, a las Universidades, que, a veces, suelen olvidarlo.

2.4.3. Educación física y deporte

Nuestro punto de vista acerca de qué entendemos por deporte incluye la educación física. Así creemos que su aparición en el texto constitucional viene referida a la educación física extraescolar (como asignatura quedaría englobada en el derecho a la educación), puesto que en el momento de redactar la Constitución existía un amplio debate doctrinal sobre la distinción entre deporte y actividades físicas no competitivas directamente, siendo éstas últimas las grandes olvidadas y tal vez por ello el constituyente deseó fomentarlas. Desde la perspectiva actual dicha distinción no existe y la acepción *deporte* engloba ambas cosas. Por tanto creemos que es una matización innecesaria y que a lo que ha llevado es a equívocos.

Por un lado se ha interpretado que este término intenta resaltar la importancia de la propia educación física como asignatura, cuando según esa visión realmente se estaría disminuyendo su importancia puesto que esa asignatura es un derecho fundamental, vía art. 27.

objetivo, no para delimitar los medios que la Administración puede o debe utilizar para conseguirlo; 2) porque la acción de fomentar, aun entendida en su sentido estricto, no excluye sino presupone, en la mayor parte de los casos, una actividad normativa de diferente rango que salvaguarde la seguridad y supedita los intereses particulares al bien común; y, 3) porque la interpretación restrictiva no responde al sentir de la sociedad que solicita cada vez más prestaciones sin las cuales es imposible la práctica popular del deporte (instalaciones deportivas, organización de competiciones, servicios asistenciales, etc.), que requieren el montaje de servicios públicos y la intervención administrativa.”

CONSEJO DE ESTADO, Memoria del año 1991, Consejo de Estado, Madrid, 1992, p.88.

5 La referida STC 90/1992, de 11 de Junio, expone en el Fundamento Jurídico 2.A)-b) lo siguiente:

“No resulta en absoluto convincente la tesis de que el fomento de la investigación científica y técnica, dado su contenido, circunscriba la competencia estatal -y, en su caso, la autonómica- al mero apoyo, estímulo o incentivo de la actividades investigadoras privadas a través de la previsión y otorgamiento de ayudas económicas o de recompensas honoríficas y similares, excluyendo, como contrapuesta, aquellas otras acciones directas de intervención consistentes en la creación y dotación de Centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras, sino que la señalada expresión engloba a todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y Centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras.”

Por otro, se equiparó educación física con cultura física, a título de aspiración, lo que supone superponer el término constitucional al término doctrinal.

En otro orden de cosas, entendemos que nuestra Constitución engloba todo el deporte dentro del art. 43.3., simplemente porque no añade ningún matiz y no hay porqué entenderlo de otro modo. Quien entienda que el deporte competición o el deporte de gran espectáculo, por seguir dos ejemplos de nuestra clasificación, no promocionan a su vez el deporte recreativo o integrador es que no lo ha vivido. El tipo de actuación administrativa podrá variar (fomento, servicio público) según el tipo de deporte, pero por entero está protegido por nuestra Ley Fundamental.

Y los más recientes postulados internacionales así lo entienden, como la Carta Europea del Deporte de 1992.

REAL, basándose en el espíritu de protección a la salud del art.43, opina que el deporte protegido será el que se corresponda con esa característica, para lo que se basa en la referida STS de 23 de Marzo de 1988. Creemos que el razonamiento es acertado (la Constitución resalta el valor respecto a la salud del deporte) pero:

Pese a la observación del Tribunal Supremo, cualquier tipo de deporte puede ser saludable, incluido el más profesional, si con ello, por ejemplo, elevamos el número de practicantes.

La relación salud-deporte no deja de ser indirecta, por lo que no pueden olvidarse los demás aspectos del deporte que directamente relaciona la Constitución al utilizar el término deporte, puesto que si no, no lo habría incluido en su articulado.

Por tanto es cierto que la faceta en pro de la salud que pueda representar el deporte goza de mayor protección, pero el resto de aspectos opinamos que también están protegidos constitucionalmente.

3. EL ESQUEMA COMPETENCIAL DEL DEPORTE

Art. 148.1. 19ª CE: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias [...] promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio."

3.1. El art. 148.1.19ª de la CE: la competencia exclusiva sobre el deporte de las autonomías y las competencias indirectas del Estado

Los problemas de atribución de competencias entre el Estado y las Comunidades fueron fuertemente debatidos por la doctrina a lo largo del período 1985-92, con dos posturas que polarizaban los profesores BERMEJO y TORNOS, y en la intervino prácticamente cualquier investigador que estudiara el Derecho del Deporte en ese momento. Conviene por tanto, repasar someramente dichos movimientos.

La distribución competencial se elabora obviamente en la Carta Magna, con una deficiente atención respecto al verdadero significado y extensión del deporte, en el art. 148.1.19ª, donde no reserva al Estado cierta parte de la materia deportiva por vía del art. 149. Y debemos recordar, con GARCÍA DE ENTERRÍA que la Constitución ejerce su primacía sobre los dos ordenamientos que de ella parten, el estatal y el autonómico.

Visto todo esto, se podría afirmar de forma equivocada que el Estado no posee título competencial sobre el deporte, tal y como se podría deducir tras una lectura apresurada de la Constitución. Creemos que no, como la práctica totalidad de la doctrina, pero debemos reconocer que el diseño constitucional de este aspecto fue un grave error, y que el uso de la técnica legislativa para arreglar el entuerto no es lo más adecuado pese a que haya base competencial suficiente (como veremos) para que el Estado actúe en el deporte.

Nuestra doctrina se ha ocupado y preocupado sobre el tema, y dentro del tono crítico hacia la formulación constitucional, ha estudiado los diversos títulos competenciales que avalan al Estado para actuar en materia deportiva.

Sin entrar a fondo en la cuestión, se observa que el Estado puede acogerse básicamente a un criterio competencial, la territorialidad, pues es el ámbito territorial el que limita a las Comunidades a la hora de intervenir en la competición estatal o internacional.

Junto a esta regla general, aparecen otros criterios más incidentales, una batería de competencias para REAL, tales como la cultura, la educación, la investigación, la seguridad pública, la sanidad, o la legislación mercantil, de régimen local o urbanística, que justifican desde diferentes ópticas la actitud intervencionista estatal en el deporte en detrimento de otros poderes públicos.

De todas formas creemos que prácticamente con el criterio del territorio basta, y que lo demás puede llegar a incidir, pero mínimamente. Además pensamos, con RAZQUIN, que debe "prevalecer el título específico <<deporte>>" sobre los demás títulos genéricos como el de cultura, aparte que algunos títulos son también competencia autonómica, como los espectáculos públicos.

LANDABEREA, opina claramente lo siguiente⁶: "Ahora bien, debe admitirse que cuando en una disposición legal se rebasa la línea de las grandes abstracciones y principios se pisa el terreno de lo concreto, en diversas áreas o parcelas surgen siempre dudas respecto al alcance competencial de la materia regulada. El concepto "deporte" no es unívoco y engloba múltiples y heterogéneas manifestaciones que pueden ser intervenidas desde distintos sectores administrativos.

Por ello, la competencia autonómica genérica en materia deportiva no quiere decir que el Estado carezca de título competencial alguno en materias relacionadas con el deporte o que las Comunidades Autónomas ostenten competencias plenas y exclusivas sobre todos los aspectos relacionados con el deporte. Resulta obvio que, por ejemplo, temas tales como el asociacionismo deportivo a nivel supracomunitario (federaciones deportivas españolas, ligas profesionales, etc.), algunos aspectos de las titulaciones académicas profesionales, etc. proporcionan al Estado una legitimación constitucional para normar. Además, tanto las Comunidades Autónomas como el Estado pueden intervenir en la actividad deportiva en base, principalmente, a una circunstancia: las competencias autonómicas sólo alcanzan a su propio territorio. Naturalmente, no puede perderse de vista, y lo recuerda recientemente el Tribunal Constitucional en la sentencia 118/1996, de 27 de junio, que la limitación territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que sus actos no puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional (por ejemplo, que sus asociaciones, cooperativas, fundaciones, etc. desarrollen también su actividad en otras Comunidades Autónomas)."

Es en esta línea por donde ha discurrido la jurisprudencia constitucional, en las escasas ocasiones en que ha podido argumentar sobre la materia⁷, el propio Consejo de Estado (como observaremos enseguida, y el legislador en la Ley 10/1990.

⁶LANDABEREA UNZUETA, Juan A°, Memoria del Anteproyecto de Ley del Deporte del País Vasco, Gobierno Vasco, Vitoria, 1996, pp. 4-5.

⁷Es en la STC 1/1986 de 10 de Enero donde el Tribunal adopta el criterio de la territorialidad para desestimar un conflicto positivo de competencias suscitado por la Generalidad de Cataluña.

Así, en su Fdt° Jdc° 3° se dice:

"la intervención administrativa disputada habrá de incidir sobre unos entes -las Federaciones Españolas- cuya actividad se desenvuelve en el ámbito nacional y que no quedan, como tales, ni tutelados ni asistidos por la Administración deportiva de las distintas Comunidades Autónomas, sino, antes bien, por la Administración del Estado [...] estas competencias [...] las autonómicas en materia deportiva] no pueden desplegarse sobre

Con todo, las competencias estatales son muy limitadas, aunque de gran importancia, centrándose en las competiciones estatales o internacionales, junto a los aspectos que llevan aparejadas.

De esta forma, las Comunidades Autónomas asumirán competencias tanto en Deporte para Todos como en Deporte Rendimiento, incluido un factible alto rendimiento autonómico o un deporte de gran espectáculo autonómico, por lo que estamos en contra de la limitación de sus competencias constitucionales al Deporte para Todos o al deporte aficionado (puesto que podrá haber un deporte profesional a nivel regional, en donde no entraría el Estado).

No obstante, creemos que el Estado está legitimado para actuar en el mundo deportivo, amén de que la lógica interna del propio deporte así lo aconseja, en aquellas actividades de indole nacional.

Es la palabra del Consejo de Estado quien pone punto y aparte a este debate. Para esta prestigiosa institución "el deporte gira en torno a dos polos de atracción: el local y el nacional." Y las competencias deportivas más que exclusivas, aunque se disponga en los Estatutos así, son concurrentes, "lo cual obliga a una coordinación de las actividades de unos y otros y aconseja un buen sistema de cooperación" Por lo tanto, las Administraciones públicas deberán actuar de la mano, basándose en los títulos competenciales que les asisten están prácticamente superados, salvo ciertos resquemores de Cataluña. La doctrina encuentra acomodo en títulos competenciales genéricos para una actuación estatal estricta, aunque densa.

En cambio, el abanico competencial autonómico es prácticamente ilimitado, salvando competición oficial nacional y representación internacional.

La STC 61/1997 sobre la extinta Ley del Suelo sólo viene a confirmar la imposibilidad del Estado para regular las cuestiones donde deban incidir las Comunidades, salvo desidia de estas últimas, que ya no es el caso al completarse el panorama legislativo autonómico con la Ley Foral del Deporte de Navarra, en julio de 2001. Esta falta de legislación en una materia exclusiva autonómica contrae que el Derecho estatal se convierta en supletorio.

Esta polémica Sentencia polariza cuanto puede ser aplicable a nuestro campo en su Fundamento Jurídico 7º:

"[...] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el Legislador competente, estatal y autonómico, el que, respetando tales condiciones básicas, establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias."

Es decir, conformado el deporte como una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, ésta podrá actuar en toda su extensión, salvando el Estado su reglamentación al constituir paralelamente una competencia concurrente al calor de otros títulos habilitantes. Pero en ningún caso podrá el Estado establecer una Ley de Bases del Deporte, sino en todo caso, como medida excepcional, una Ley de Armonización para garantizar la igualdad entre todos los ciudadanos españoles.

entes que, como en este caso ocurre, existen y desarrollan sus actividades en un ámbito nacional sustraído ya al ejercicio de las 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."

La crítica hacia la sentencia de LANDABEREA es muy diáfana:

"a juicio de quien suscribe, la fachada justificativa, realizada por el Tribunal Constitucional, de una decisión de importantes ingredientes políticos era esperable, pero ciertamente dudosa en cuanto a su corrección."

LANDABERA UNZUETA, Juan Aº, El derecho deportivo en el marco autonómico vasco y estatal, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1989, p.320.

Habría que tener en cuenta la legislación estatal emanada desde su justa competencia, no desconstitucionalizada, sino que parta de la propia CE. Ese mínimo estatal da paso a la normativa de la Comunidad autónoma en toda su extensión, y sólo los aspectos no regulados por la misma podrán ser objeto de regulación por el Estado, como Derecho supletorio (cuestión reconocida expresamente en la CE).

La doctrina ha estudiado y analizado esta Sentencia con un punto de acidez crítica, puesto que tanto el contenido como el alcance de la misma no han contentado a los investigadores de la materia, que sin menoscabar la autoridad del TC, observan que en concreto en materia urbanística el Tribunal deja sin aclarar algunas cuestiones. Pero lo cierto es, que centrándonos en la materia objeto de nuestro estudio, la Sentencia es bastante clara.

En conclusión, en el campo deportivo el actual estado de cosas es más que correcto, y así lo ve la doctrina que no ha vuelto a intervenir más en esta cuestión. Pero tras la STC 61/1997 queda claro que el Estado no puede ir más allá. De hecho algunas disposiciones de la Ley 10/1990, del Deporte solamente sirven como Derecho supletorio, **por lo que hoy ya no se aplican**. Pero esto no se considera como una intromisión en el marco competencial autonómico, sino como garantía de prestaciones para todos los ciudadanos españoles, ante lo no acción en el pasado de unas concretas Comunidades.

3.2. El diseño competencial.

La formulación de las competencias que cada administración deportiva dispone va a aparecer a partir de diversas leyes, si bien las sectoriales deportivas tienen una mayor preponderancia. En concreto la ley estatal 10/90 del deporte establece nítidamente las competencias y funciones que el Estado, a través del CSD, debe satisfacer, desarrollando lo establecido por nuestra Constitución. Paralelamente incluye determinadas competencias a compartir con las autonomías y las entidades locales.

Si bajamos un escalón, es a través de las leyes de régimen local y autonómicas deportivas donde vemos con gran claridad el marco competencial autootorgado por cada Comunidad Autónoma, así como de un modo normalmente poco diáfano las competencias locales

Gracias al profundo conocimiento de estas acciones, cada Administración evita inversiones innecesarias y el ciudadano puede localizar la responsable en cada momento, pudiendo exigir los deportistas, clubes o técnicos sus derechos correspondientes. Aunque esto no es más que un espejismo, pues la realidad es que los órganos deportivos (sobre todo a nivel municipal) evitan cualquier corsé, e intentan desarrollar cualquier actividad deportiva, sin priorizar sus concretas competencias.

Cuando surgen competencias comunes o compartidas, se aplican las reglas de la coordinación y cooperación entre administraciones deportivas: en bastantes casos es una de las administraciones quien coordina a las demás, conservando el poder director en todo momento; en otros, todos los organismos actúan de igual a igual, debiendo pactar sus realizaciones en pro del ciudadano: eso es cooperar.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, **Intervención pública en el deporte**, Civitas, Madrid, 1998.
- BERMEJO VERA, José, "Derechos fundamentales, información y deporte", en **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 51, Madrid, 1997
- BERMEJO VERA, José, **Constitución y Deporte**, Tecnos, Madrid, 1998
- CAZORLA PRIETO, Luis M^a, **Derecho del deporte**, Tecnos, Madrid, 1992.
- CONSEJO DE ESTADO, **Memoria del año 1991**, Consejo de Estado, Madrid, 1992
- DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás, **Los servicios públicos deportivos**, Universidad Europea-IAD, Madrid, 2001
- LANDABEREA UNZUETA, Juan A^o, **Memoria del Anteproyecto de Ley del Deporte del País Vasco**, Gobierno Vasco, Vitoria, 1996
- LANDABERA UNZUETA, Juan A^o, **El derecho deportivo en el marco autonómico vasco y estatal**, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1989
- PALOMAR OLMEDA, Alberto, y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, **Los derechos de imagen en el ámbito del deporte profesional**, Dykinson, Madrid, 2001
- REAL FERRER, Gabriel, **Derecho público del deporte**, Civitas, Madrid, 1991
- VV.AA., **Manual de la organización institucional del deporte**, Paidotribo, Barcelona, 1999