

EL MARCO JURIDICO DEL DEPORTE EN ESPAÑA (*)

POR

JOSÉ BERMEJO VERA

Catedrático de Derecho administrativo.
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. Introducción.—II. Sobre la peculiar situación del llamado «movimiento deportivo».—III. Un paso fundamental: la mención específica del deporte en el texto constitucional.—IV. El sistema de intervención de los poderes públicos y la distribución de competencias sobre el deporte.—V. Sobre la naturaleza jurídica y configuración de los entes federativos deportivos.

I. INTRODUCCIÓN

Hasta la promulgación, en 1980, de la Ley General de la Cultura Física y del Deporte, el «ordenamiento deportivo», entendiendo inicialmente como tal «un conjunto sistemático de reglas jurídicas que tiene por objeto principal la ordenación de las actividades deportivas», se ha venido caracterizando, precisamente, por su absoluta insuficiencia. Al utilizar semejante —y contundente— adverbio no se pretende, una vez más, insistir en el cómodo recurso a la fácil crítica, sino solamente poner de relieve que la trayectoria de las disposiciones normativas reguladoras del deporte estuvo indisolublemente vinculada a los criterios más o menos personales de los titulares de los órganos encargados de su elaboración. Si la convicción «personalista» —y, por cierto, bastante menos ideológica de lo que suele creerse— del titular del o de los órganos apuntaba hacia la «administrativización» de la actividad deportiva, ello quedaba reflejado tendencialmente en la correspondiente norma. Si, por el contrario, los titulares de aquellos órganos estaban en la creencia

(*) El presente trabajo tiene su origen en las conferencias que tuve la satisfacción de pronunciar, atendiendo a una amable invitación de su Director, Pedro Rodado, en las II Jornadas de Derecho Deportivo, organizadas por la Universidad Internacional Deportiva de Verano de Andalucía, durante el mes de julio de 1985. El texto respeta las ideas y argumentos expuestos en dichas Jornadas, añadiéndose solamente algunos datos bibliográficos y jurisprudenciales de interés.

«privatista», la norma elaborada respondía en cierto modo a esa tendencia.

En uno y otro caso, empero, nadie, absolutamente nadie, intentó zanzar ideológicamente la cuestión y, por ello, todas y cada una de las disposiciones promulgadas se movían en el terreno de la ambigüedad, aprovechando conscientemente las ventajas de una u otra postura y renunciando —o, al menos, intentándolo— a los inconvenientes que inevitablemente habrían de derivarse de la elección de la oportuna alternativa.

Se comprende, por otra parte, la actitud cuando comprobamos que, al igual que aquí, ello sucedía en otros lugares. En parte por una razón histórica y, no en poca medida, por motivos de inercia mental, el «sector deportivo» ha sido constantemente abandonado por los poderes públicos. Incluso, aunque parezca lo contrario, examinando la evolución normativa del período que discurre entre el final de la guerra civil española (1) y la reforma democrática, se llega a la convicción de que los problemas de ordenación jurídica del deporte han sido siempre de carácter secundario. Tanto es así que, pese a la reconocida calificación de determinadas actividades «deportivas», en su función o vertiente sociológica, las normas promulgadas nunca intentaron distinguir entre las que habían de ingresar en el estricto marco del deporte y las que, por muy variados motivos, deberían haberse considerado como materias ajenas. Fue precisa alguna «osadía personal» de determinados «deportistas» —y no la presión social más o menos importante, que, con toda probabilidad, precede a la acción normativa—, para levantar la inquietud de los responsables respecto de un fenómeno necesitado de una regulación acorde con las circunstancias. Me refiero, claro está, al no bien conocido caso «Tornos» —deportista hípico que recurrió ante el Tribunal Supremo contra su exclusión de la fase final del campeonato de España de doma de caballos (2)— que tuvo muy escasa di-

(1) Véase Mariano C. GONZÁLEZ GRIMALDO, *El ordenamiento jurídico del deporte*, Ed. Civitas, Madrid, 1974, así como mi propia recensión al mismo en el núm. 75 de esta REVISTA, año 1974, págs. 548 y ss.

(2) Un resumen de los hechos que dieron lugar a la decisión judicial comentada, así como del contenido principal del fallo, puede consultarse en el núm. 8 de la «Revista Española de Derecho Administrativo», año 1976, págs. 154 y ss., donde Manuel ARIAS SENOSEAIN realizó una extensa glosa, destacando la gran novedad de la sentencia y la incuestionable corrección de su línea argumental. Creo que vale la pena esta cita, porque la sentencia, de fecha 17 de septiembre de 1975 (ponente: Excmo. Sr. Roldán Martínez), según los datos que proporciona ARIAS SENOSEAIN, no fue objeto de publicación en el conocido *Repertorio Jurisprudencial Aranzadi* correspondiente a ese año —ni en el tomo del año siguiente— o, al menos, no fi-

vulgación en la época. En aquella ocasión, y por primera vez —que se sepa— un magistrado del Tribunal Supremo (Sala 3.^a) rechazaba la causa de inadmisibilidad planteada por la Abogacía del Estado, al amparo del artículo 82, a), de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el cual «la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo en los casos siguientes: ... que se hubiera interpuesto ante un Tribunal que carezca de jurisdicción o de competencia para ello, por corresponder el asunto a otra jurisdicción o a otro órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, respectivamente» (3), y la rechazaba porque los *motivos* reales del obstáculo procesal, pese a existir fórmula literal de impedimento —*el artículo 76 del Estatuto orgánico de la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes* (4)—, no concordaban fácilmente con el sentido global del Derecho.

Al hilo de esta importante decisión jurisprudencial, que llegó a compararse por su primer comentarista con el famoso *arrêt Blanco* de la justicia francesa (5), es posible que se produjera la «apertura de los ojos de millones de deportistas españoles, que se creían y veían impotentes para recurrir ante el Tribunal Supremo contra las

gura recogida por esa fecha en el índice cronológico, ni tampoco en el alfabético por las materias principales sobre las que trata. Ya me sorprendió entonces —cuando intenté localizarla tras la lectura de la noticia en algunos medios de comunicación—, y sigo desconociendo los motivos de tal omisión.

(3) Téngase en cuenta que el *rechazo* se refiere a «impugnaciones» en materia de conflictos deportivos, y también que este apartado del artículo 82 de la Ley mencionada ha sido declarado ahora inconstitucional por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24 de la Constitución española. Pese al voto particular del magistrado señor Pera Verdaguer, que consideraba no derogado el precepto citado —y sobre cuya base los Tribunales contencioso-administrativos renunciaban a entrar en el fondo de la cuestión tras el desarrollo del expediente procesal—, el Tribunal Constitucional entendió, en la sentencia de 15 de febrero de 1985 («BOE» del 5 de marzo), que era preferible utilizar la vía del artículo 8.^o, 3, de la Ley jurisdiccional citada en el texto, y que no existe finalidad que justifique el obstáculo que la aplicación del artículo 82, a), de la Ley comporta.

(4) Sobre este «sorprendente» precepto, cuyo espíritu late aún en buena parte de las normas del «Ordenamiento deportivo» —debido a las causas que expongo luego—, hubo un comentario atinado de GONZÁLEZ GRIMALDO en el libro citado en nota 1, págs. 170 y ss., estimando que «cualquier abuso o utilización de la amenaza contenida en el citado artículo [se refería al recogido en texto], sólo puede determinar la nulidad radical de la sanción, cuya impugnación en vía civil ha de considerarse posible ante la naturaleza residual de la competencia de aquella vía, incluso con posibilidad de solicitar daños y perjuicios por los efectos que la sanción pudiera implicar» (pág. 183).

(5) Como es sabido, esta célebre decisión del Consejo de Estado francés, de 1873, abrió la puerta al principio general de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública sobre bases autónomas, es decir, fuera de las reglas del Código civil en la materia. Puede verse en el volumen de LONG, WEIL y BRAIBANT, *Les grandes arrêts de la jurisprudence administrative*, Ed. Sirey, París, 1958, páginas 5 y ss.

resoluciones de la Delegación y sus respectivas Federaciones, ante el temor de que se les retiraran sus correspondientes licencias federativas» (6). Pero lo que no cabe duda es que algunos juristas «externos» —o no comprometidos con el sistema— entendieron, rápidamente, que suponía un logrado golpe de martillo al sólido bloque del *ordenado desorden deportivo* existente hasta la fecha.

Las circunstancias políticas de la época ensombrecieron, sin duda, la tremenda trascendencia de tal decisión jurisprudencial. No creo necesario recordar ahora el porqué de esta afirmación, sobre ser además irrelevante para el objetivo de esta exposición (7).

Pero la brecha abierta permitió sacar a flote otras muchas cosas. Entre ellas, sin duda, la necesidad de elaborar un conjunto normativo sustitutorio, alineado con las nuevas tendencias del Derecho y acorde con las inquietudes más o menos manifiestas de los especialistas en el análisis del marco jurídico del deporte.

II. SOBRE LA PECULIAR SITUACIÓN DEL LLAMADO «MOVIMIENTO DEPORTIVO»

Sin profundizar ahora en el análisis de la etapa preconstitucional, como resulta comprensible, por la búsqueda monopolística de soluciones políticas y normativas de mayor alcance, parece conveniente insistir en lo antes expuesto. La ausencia de criterios ideológicos sobre la actividad deportiva —me refiero al plano de lo jurídico, claro está—, junto a la inercia tradicional en la materia, continuó siendo regla determinante en períodos posteriores. Algún autor francés ha llegado a decir que la formulación de las normas sobre la actividad deportiva demuestran no sólo el desconocimiento, la ingenuidad o la debilidad de los poderes públicos en relación al fenómeno deportivo, sino incluso su actitud de «desprecio» (8). Es

(6) Comentario de la revista «Cambio 16», núm. 205, del mes de noviembre de 1985.

(7) Precisamente en esa época se producía el fallecimiento del general Franco, abriéndose un complejo proceso político a partir de los propios postulados de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y que desembocaría algunos años después en la promulgación de la nueva Constitución española de 1978, norma fundamental, en este punto concreto, que contempló como derecho fundamental «la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de» los derechos e intereses legítimos de todas las personas (art. 24).

(8) Es ésta una opinión común en la doctrina jurídica que se ha ocupado del tema. En Italia, donde existe una extraordinaria preocupación por el estudio del

probable que exista algo de razón —yo preferiría hablar de «menosprecio»— en semejantes acusaciones, si bien hay que contar, y no poco, con la fuerza de lo que CAZORLA ha llamado «corporativismo deportivo» (9), caracterizado por las actitudes defensivas ante la posibilidad de intromisiones ajenas, e incluyendo entre tales «intromisiones» las que puede pretender legítimamente un órgano legislativo democráticamente constituido.

La aberración jurídica que suponen esas actitudes trata de camuflarse con el recurso, siempre fácil, nunca bien entendido y equívoco, a la identificación entre la *politización* del deporte y la *legítima intervención* de los poderes públicos correspondientes en la regulación del sector deportivo. Cuestión, por otro lado, que tiene reflejo universal —salvo, naturalmente, en los países donde se carece de los más elementales principios democráticos— y que, por lo demás, parece ser *leit motiv* del llamado «movimiento olímpico». Según es bien sabido, la *Carta Olímpica*, máxima expresión *normativa* del «corporativismo deportivo» al que, con fortuna, hace alusión CAZORLA, así como sus textos de aplicación, instrucciones de desarrollo y Estatutos «nacionales» derivados de aquélla, arranca de la consideración de que ninguna autoridad u organización, fuera de las «deportivas», puede inmiscuirse por ningún concepto en el «movimiento olímpico», cuyos fines, organización, estatutos «normativos» y «jurisdicción propia» son supremos e intangibles para cualquier persona o asociación, forme o no parte de aquél. Como ya he expuesto en otro lugar (10), se trata de sentar los fundamentos de una supuesta «soberanía» del movimiento olímpico. De acuerdo con *ella*, parece que sus efectos o consecuencias tratan de derivarse del influjo y alcance globalizador de una especie de *regla de oro*, legitimada por un «Congreso», cuyas características genuinas de origen y evolución se desconocen (11), que se perpetúa en el tiempo a través de unos curiosos sistemas de adhesión, prácticamente incondicional,

Derecho deportivo, pueden verse las opiniones de Giampaolo Rossi, en su obra *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere* (en particular, su cap. 3, págs. 79 y ss.), Ed. E. Jovene, Nápoles, 1979, con una abundante cita bibliográfica.

(9) Luis M.^o CAZORLA PRIETO, *Deporte y Estado*, Ed. Labor, Barcelona, 1979, pág. 21.

(10) Ver mi prólogo al libro de José Luis CARRETERO, *Régimen disciplinario en el Ordenamiento deportivo español*, edición de la Diputación Provincial de Málaga y Junta de Andalucía, Málaga, 1985.

(11) Sobre el particular, véase Giampaolo Rossi, *ob. cit.*, págs. 87 y ss., así como la bibliografía allí recogida.

a las directrices emanadas de su órgano ejecutivo supremo —el Comité Olímpico Internacional—, para pertenecer al cual es absolutamente necesaria la *cooptación* de sus miembros o integrantes.

En mi particular estimación, probablemente guiada más por el análisis del fenómeno deportivo que por ninguna pretensión —vana sería la intención, e incluso no estoy seguro de que ello merezca la pena— de ruptura del *statu quo*, semejante situación se ha producido, en primer lugar, por una especie de «accesión» —las acumulaciones han desbordado, incluso, el terreno originario— y, en segundo término, por cierta actitud de «complicidad calculada» de los Estados realmente soberanos. Coincido con algún autor italiano cuando, al referirse con asombro a la impresionante fortaleza o autonomía del mundo del deporte respecto de los poderes públicos, entienden que a quienes crearon la situación y vienen impulsando el fenómeno nunca les ha faltado «el consentimiento fáctico de los poderes públicos» (12). Y es que, en efecto, no resulta posible —ni quizá legítimo— abdicar secularmente de unas indiscutidas potestades, es decir, las que se fundamentan en *la propia naturaleza de cualquier organización pública*, democráticamente establecida, y pretender más tarde aprovechar el impulso social autodesarrollado sin unas sólidas razones que lo justifiquen. Eso sin contar con que, en la mayor parte de las ocasiones, se ha provocado la confusión entre una legítima actividad reguladora del fenómeno y una injustificable intromisión política y coyuntural en el sector deportivo. Pero además, y como perspicazmente señalan algunos autores (13), existe una explicable «renuncia relativa» de los poderes públicos, en lo que se refiere a la ordenación y organización directa de servicios deportivos, por causa de las dificultades de promover alternativas organizativas válidas y efectivas a las que «internacionalmente» se vienen reconociendo.

Así las cosas, no puede extrañar que, por un lado, la inexistencia de posturas *ideológicas* consolidadas sobre el *sistema de tratamiento* del fenómeno deportivo tenga reflejo cierto en las normas jurídicas que, a fin de cuentas, no son más que la traducción coactiva, en términos de pretendida justicia, de una posición política. Por otro lado, el funcionamiento fáctico de unos esquemas tradicionales, poco contestados, en verdad, desplaza con cierta facilidad las tentaciones

(12) A. e I. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milán, 1977, pág. 220.

(13) Giampaolo ROSSI, *ob. cit.*, pág. 89.

de intervención reguladora no sencilla. Ambos elementos contribuyen, a buen seguro, a perpetuar la situación que, en mi criterio, se resiente constantemente de esa falta de perspectivas claras a que he venido haciendo alusión.

III. UN PASO FUNDAMENTAL: LA MENCIÓN ESPECÍFICA DEL DEPORTE EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

A los constituyentes españoles de 1978, empero, no les pasó totalmente desapercibido el fenómeno del deporte. Con escaso debate, desde luego —por no decir nulo—, se incorporaron a la Constitución vigente algunos preceptos cuyo juego sistemático ha de permitirnos algunas reflexiones sumarias en este momento.

Por una parte, y con carácter general, el artículo 43, párrafo 3, establece lo siguiente:

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

He de advertir, enseguida, que tal precepto, cuya ambigüedad es comparable a la del resto de artículos que integran el capítulo primero («De los principios rectores de la política social y económica»), no es susceptible de interpretaciones unilaterales e incuestionables. Los términos empleados en la redacción se prestan bien poco a la argumentación contundente, al igual que ocurre con el propio capítulo en que se inserta el precepto, que ha sido ya objeto de abundantes polémicas doctrinales a la hora de analizar su naturaleza y significado jurídicos (14). No voy a entrar en esta polémica, porque, entre otras razones, no parece necesario aventurar hipótesis interpretativas sobre una cuestión cuya solución apunta otro importante precepto posterior. En concreto, el artículo 53.3 de la Constitución, al traducir en términos de efectividad y garantía el alcance

(14) Véase, por ejemplo, la argumentación contenida en sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de diciembre de 1982 («BOE» de 15 de enero de 1983), una de las más expresivas sobre el tema.

Una opinión restrictiva, en cuanto a su valor de «normas jurídicas», puede verse en el comentario de F. GARRIDO FALLA al artículo 53 de la Constitución, en la obra, dirigida por él mismo, *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1985.

de las disposiciones contenidas en todo el capítulo tercero (artículos 39 a 52), se limita a exigir que su «reconocimiento, el respeto y la protección... *informarán* la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», concluyendo con una *expresión restrictiva* que no nos puede ofrecer dudas: «Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.» Es decir, la naturaleza «principal» de tales disposiciones —y, entre ellas, la que se refiere a la educación física y *el deporte*— explica que, si bien el legislador, los tribunales y el resto de los poderes públicos han de *reconocer, respetar y proteger* esos principios, orientando su actuación en ese sentido, la sustancia y el alcance real de los mismos queda diferida, hasta el momento de *su desarrollo*, por las leyes correspondientes. Bien entendido que, a diferencia —y sensible— de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del mismo título (artículos 14 al 38), cuya ordenación *sólo la ley*, y con respeto al contenido esencial, puede realizar (15) y cuya garantía y protección se encomiendan a los tribunales ordinarios e incluso —derechos y libertades de los artículos 14 al 29, y además la objeción de conciencia— al Tribunal Constitucional, la regulación de los «principios rectores de la política social y económica» corresponde a los poderes públicos competentes, precisamente para hacerlo en las mejores condiciones posibles. Es decir, no pertenece al Poder Legislativo el monopolio de la regulación del ejercicio efectivo de estos «principios» —si bien ello no significa que esté excluida su intervención, sino solamente que, *en general*, no existe reserva legal (16)—, por-

(15) Debo recordar, a este respecto, que la exigencia constitucional de desarrollo de los derechos fundamentales mediante Ley Orgánica no se vulnera por el hecho de remitir al Reglamento cuestiones que la Ley principal haya regulado. Con ello se incide en uno de los problemas más complejos y delicados —e insuficientemente resuelto en el plano doctrinal y jurisprudencial— que ofrece nuestro ordenamiento. No obstante, el Tribunal Constitucional ha suministrado ya una doctrina que puede ser útil, en cierta medida, para resolver semejante cuestión. En efecto, en su sentencia de 27 de junio de 1985 («BOE» del 17 de julio del mismo año), y al resolver el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) —por el procedimiento del entonces vigente «recurso previo»: hoy ya derogado, como es sabido, por la Ley Orgánica de 7 de junio de 1985—, el Tribunal admitía la posibilidad de «regular por Reglamento materias sobre las cuales versa la reserva de Ley Orgánica... porque las peculiaridades de la Ley Orgánica —en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación— en modo alguno justifican el que respecto de este tipo de fuente se hayan de considerar alteradas las relaciones entre Ley y Reglamento ejecutivo...» (fundamento jurídico 14, segundo párrafo).

(16) Salvo, naturalmente, en el supuesto concreto de los preceptos que exigen expresamente un desarrollo mediante Ley formal. Véase el artículo 52, entre otros.

que justamente se pretende *que prevalezca su carácter informador u orientador* de cualquier actuación del poder público, *respecto de la índole formal que representa una reserva exclusiva al legislador* (17).

Pues bien, volviendo al punto de partida, debo concluir señalando que la formulación del precepto no admite interpretaciones unívocas. Y eso significa, en realidad, que la Constitución en este punto —a diferencia de otras «disposiciones» del mismo capítulo que resultan mucho más contundentes y expresivas (por ejemplo: régimen público de Seguridad Social, del artículo 41; sanciones penales a los que dañen el medio ambiente, del artículo 45, etc.)— *no ha querido prejuzgar sobre el o los sistemas de ordenación y organización del deporte*. Se ha limitado, en suma, reflejando esa actitud de «renuncia» a que he venido haciendo referencia, a constatar la existencia del fenómeno deportivo, su conexión con la salud de los ciudadanos y *evitar «pro futuro» que los poderes públicos depongan su obligación de contribuir al sostenimiento del deporte*.

Cometería, sin embargo, un gravísimo error de interpretación jurídica —aunque no lo sea en el plano político— quien, con apoyo en las precedentes reflexiones, pretenda extraer como consecuencia la de la *privaticidad inherente de las actividades deportivas*. Según esta posición —muy extendida, por cierto, como he señalado antes—, todo el fenómeno deportivo se caracteriza por constituir una *actividad privada*, fruto de «iniciativas sociales espontáneas» y libres, en principio, de todo tipo de intervención por parte de los poderes públicos. Así, por ejemplo, comienza la exposición de motivos de la vigente Ley general de la Cultura Física y del Deporte, de 31 de marzo de 1980, a la que posteriormente aludiré.

Sin embargo, lo que es cierto con carácter general —y poco cuestionable, si se atiende a los orígenes «próximos» del fenómeno deportivo, aunque no tanto si se amplía la visión retrospectiva— y, por añadidura, equiparable a cualquier otro tipo de actividad, hoy «intervenida» por la acción de los poderes públicos, cuando no monopolizada en su total desarrollo (piénsese, por ejemplo, en la educación, comunicaciones e incluso defensa), deja de serlo a partir del

(17) Sobre el sentido actual del principio de legalidad, desde la perspectiva dogmática, en la intensa y extensa polémica abierta, entre nosotros, con la promulgación de la Constitución de 1978, me remito a la excelente glosa de Germán FERNÁNDEZ FARRERES, en su libro *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, págs. 471-552, muy especialmente.

momento en que, por las razones más diversas, se convierte en preocupación social generalizada e incluso en necesidad colectivamente sentida. Los poderes públicos, al detectar la importancia social del fenómeno correspondiente, asumen la tarea de encauzar, ordenar u organizar dicho fenómeno o actividad, recogiendo las experiencias producidas e incorporando, con unas u otras fórmulas, en mayor o menor grado, tal fenómeno o tales actividades.

Es, con frecuencia, pero no necesariamente, el texto constitucional el documento político fundamental, con valor normativo según es sabido (18), para la referencia de actuación del poder público, tanto si se dispone imperativamente la intervención de éste en un determinado sector material como si, por el contrario, prohíbe totalmente el «intervencionismo» o lo somete a severas condiciones, expresas o implícitas. En nuestro tema, la *fórmula abierta que contempla el citado artículo 43.3 de la Constitución* —y que tiene su relativa correspondencia en la adjudicación competencial expresa a las Comunidades Autónomas, contemplada en el artículo 148.1.19— *permite, sin duda, interpretaciones diferentes, aun de signo contrario*. Pero, como ha señalado con perspicacia BASSOLS COMA al referirse a los principios rectores de la política social y económica (19), «exceptuando las dos opciones organizativas concretas, en relación con la Seguridad Social y la Salud (arts. 41 y 43.2), no existen pronunciamientos excluyentes en orden a una tensión entre los medios de gestión pública y privada de los eventuales servicios o actividades que requieran la satisfacción de estos principios...». Fácil es concluir, en consecuencia, sobre lo que al inicio del presente apartado se indicó: no hay más remedio interpretativo que el vinculado a las disposiciones de desarrollo del principio rector contemplado en el artículo 43.3 de nuestro texto constitucional, en tanto que corresponde a los respectivos poderes públicos —Legislativo o Ejecutivo, según los casos— articular sistemas o fórmulas de «fomento» del

(18) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, ratificando estimaciones mantenidas por él mismo en ocasión anterior. Sin poner en cuestión esta característica *esencial*, pero destacando que «la Constitución es algo más que un texto normativo», véanse las interesantes consideraciones de Alejandro NIETO en su trabajo *Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional*, publicado en el núm. 100-102, tomo I, págs. 371 y ss., de esta REVISTA (1983).

La reciente Ley Orgánica del Poder Judicial recoge básicamente aquella doctrina, incorporándola a su exposición de motivos y en su artículo 5: «La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico...»

(19) M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 95.

deporte que satisfagan o encaucen jurídicamente la satisfacción del deber impuesto a los mismos por la Constitución. Como ya he tenido ocasión de señalar en otro lugar, «la expresión *promoción* significa algo más, desde la vertiente constitucional y estatutaria, que el simple estímulo. Comprende, desde luego, acciones de fomento, en el sentido clásico, pero también serviciales, es decir, en relación con el posible establecimiento o sostenimiento de una infraestructura orgánica y material para la práctica del deporte» (20). Así se ha entendido, por lo demás, en las disposiciones normativas hasta ahora promulgadas —sean del Estado o de las Comunidades Autónomas (21)— *que no se limitan*, como afortunadamente ha ocurrido, *a arbitrar fondos públicos estimulantes de las actividades deportivas*, sino que establecen un elemental sistema de intervención —por supuesto, ni suficiente, ni definitivo, ni, probablemente, el mejor de los posibles— en cumplimiento de la obligación constitucional ya mencionada (22).

IV. EL SISTEMA DE INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE EL DEPORTE

El «sistema» de intervención de los poderes públicos respecto de las actividades deportivas parte, indefectiblemente, del mandato constitucional examinado en el anterior apartado. Como ocurre en otros muchos países, el legislador español ha formulado las condiciones de desarrollo de aquel mandato —«los principios básicos» de actuación— a partir de unos criterios mínimos. Según la Ley de 31 de marzo de 1980 —cuya exposición motivadora es suficientemente ilustrativa—, se tienen «en cuenta las exigencias actuales» y se pretende «encauzar el futuro», por medio del reconocimiento y respeto de las espontáneas iniciativas sociales en materia de cultura física

(20) Véase mi prólogo al libro ya citado, en nota 10, de José Luis CARRETERO.

(21) Hasta el momento de redactar estas líneas no se ha promulgado ninguna norma, con rango de Ley, por parte de las Comunidades Autónomas en materia deportiva. Sí, en cambio, han sido publicados bastantes Decretos (Cataluña, Aragón, La Rioja, Baleares, Cantabria, Valenciana, etc.) sobre constitución, funcionamiento y registro de asociaciones y federaciones deportivas en los respectivos ámbitos territoriales, al igual que en materia de subvenciones respecto de tales actividades, instalaciones deportivas, etc.

(22) Para una información somera respecto al Derecho comparado, véase Luis María CAZORLA, *Deporte y Estado*, cit., especialmente págs. 167 y ss. y 193 y ss.

Véase también el volumen colectivo *Sport und Recht*, Berlín, 1972.

y deporte, a través de la distribución funcional entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, así como la delimitación competencial de los diferentes órganos administrativos estatales «comprometidos o implicados en este ámbito de la realidad social». Por otro lado, se adopta una fórmula de *descentralización funcional*, en cuanto a la gestión de la política deportiva estatal, por medio de la creación de un Consejo Superior de Deportes, reconociéndose al mismo tiempo la existencia del Comité Olímpico Español, en conexión con el Comité Olímpico Internacional, y proporcionando una regulación mínima. Finalmente, la Ley establece «un régimen asociativo especial para las asociaciones que tienen como finalidad específica la educación física y el deporte», con la previsión añadida en un *cauce legal* que permita unas determinadas *relaciones competitivas oficiales* (de carácter nacional e internacional), así como un *régimen disciplinario deportivo* propio y específico, cuya regulación, desde luego, no trata de suplantar —aunque sí aliviar, en cierto modo— el sistema general de garantías jurisdiccionales (23).

Una lectura atenta del articulado de la Ley, sin embargo, lleva a la conclusión de que tales objetivos no han sido perfectamente alcanzados. En particular, la *distribución funcional* pretendida —recordemos que se realiza en 1980, es decir, antes de la aprobación de los Estatutos autonómicos que operan como «cartas fundacionales» de las Comunidades Autónomas— tropieza con la inevitable obligación de remitirse a los «Estatutos o disposiciones reguladoras de las Comunidades Autónomas» (art. 3.3 de la Ley de 31 de marzo de 1980), así como con la carencia de la normativa reguladora del principio de autonomía local, constitucionalmente garantizado. Y si bien este último factor no es relevante, en tanto que corresponde al propio legislador estatal —y así lo ha hecho, a través de la Ley de 2 de abril de 1985— la regulación de las bases del régimen local (24), por el contrario, la totalidad de los Estatutos de autonomía

(23) Buena parte de estos criterios fueron expuestos en una denominada Asamblea General del Deporte, celebrada en Madrid, los días 15 al 17 de diciembre de 1977. Sus «conclusiones» han sido publicadas en un volumen por el Consejo Superior de Deportes, sin fecha.

(24) De acuerdo con lo dispuesto en su artículo 25, letra *m*), del apartado 2, el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en la materia de «actividades o instalaciones culturales y deportivas...».

Véase, por cierto, la sentencia del Tribunal Supremo (*Repertorio Aranzadi*, número 4087) de 11 de julio de 1984, en la que se deriva del artículo 43.3 de la Cons-

—y, posteriormente, las disposiciones de desarrollo de sus postulados básicos— ha incidido sobre el problema recogiendo la «invitación» que formula el artículo 149.1.19 del texto constitucional. Los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en efecto, han asumido *el deporte o la promoción del deporte* como «competencia exclusiva», en tanto que tal «materia» no figura expresamente reservada, ni siquiera mencionada parcialmente, al Estado en la Constitución.

Semejante *olvido* del constituyente ni siquiera puede ser benévolamente enjuiciado. Y no estará de más recordar que, dadas las condiciones de conflagración competencial constante en que se mueven las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (25), resulta absolutamente necesario analizar con rigor el principio y las razones que justifican la potestad del Estado en la «materia» deportiva.

A tal efecto habrá de decirse, en primer lugar, que el deporte no es una «materia» formal y sustantivamente susceptible, asignable como «contenido inherente» a uno u otro ámbito competencial. Las facetas o vertientes en que es posible contemplar toda la actividad deportiva impiden atribuir a ésta un contenido monolítico que encaje con facilidad en alguno de los títulos competenciales concretos que el texto constitucional diseña, al igual que puede suceder respecto de supuestas «materias» —por ejemplo, «el turismo», «la protección del consumidor» y otras similares— no específicamente mencionadas entre las que se reserva el Estado en el artículo 149 de la Constitución. En segundo lugar, y en conexión indisoluble con lo anterior, hay que tomar en consideración la ya consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, a propósito de la interpretación correcta de la «exclusividad competencial» de las Comunidades Autónomas, exclusividad *relativa* si se atiende a los límites de carácter territorial y personal que le son casi absolutamente predicables. En tercer lugar, la actividad deportiva es también —y en no poca medida— una de las manifestaciones de la *cultura*, lo que, de acuerdo con la contundente disposición del artículo 149.2 del texto constitucional, asegura la intervención del Estado, aunque sólo sea para

titución, como promoción del deporte, la facultad de reintegrar un campo de fútbol al uso global del vecindario, atribuida al Ayuntamiento propietario.

(25) A juzgar por los abundantes conflictos positivos de competencia que el Tribunal Constitucional ha resuelto desde su puesta en marcha en 1981, la conflictividad es no solamente constante, sino, además, reiterada en algunas materias (supuestos de nombramientos de registradores y notarios, protección del consumidor, cooperativas, cultura y espectáculos, etc.).

facilitar la necesaria *comunicación* entre las distintas Comunidades Autónomas «espacialmente» competentes. Y, por último, resulta inquestionable —aunque en términos relativos también, claro está— la atribución competencial del Estado sobre el deporte desde la perspectiva de las *relaciones internacionales* que puede comportar, a tenor de la expresa reserva que figura en el artículo 149.1.3 de la Constitución (26).

Pues bien, entiendo que la conjugación templada de los factores antes enumerados puede servir para explicar cómo el presunto olvido constitucional, sobre la competencia deportiva estatal, ha debido ser solventado a través de la Ley de 31 de marzo de 1980 —General de la Cultura Física y del Deporte—, que recoge, en cierto modo, estos planteamientos y que, al parecer, no ha sido sometida a controversia constitucional —por los motivos expuestos— desde las Comunidades Autónomas. Señalaré, además, que tan generosa renuncia no puede ser interpretada más que como una actitud laudable de éstas, tal vez conscientes de la razonabilidad de la «naturalidad de las cosas», y no debe, por eso mismo, ser aprovechada desde la instancia estatal para interferir *a perpetuo* una situación bien endeble en una estricta hermenéutica constitucional. Si se me permite la expresión, me atrevería a sostener la tesis de que, ante la Ley de 31 de marzo de 1980, nos encontramos con *una disposición legislativa prearmonizadora* comprensible y comprendida..

V. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA Y CONFIGURACIÓN DE LOS ENTES FEDERATIVOS DEPORTIVOS

Los postulados de la Ley de 31 de marzo de 1980 evocan otro problema aún más digno de consideración en este lugar. La Ley, en efecto, realiza un *diseño no acabado* de competencias o funciones que, relacionadas indisolublemente con la «materia» deportiva

(26) Podría añadirse, quizá, alguna otra vertiente como la relativa al «asociacionismo» deportivo, cuya dimensión esencial o sustancial comporta, de alguna manera, la exigencia de norma del Estado. Este es un tema delicado, aún no abordado en sus aspectos básicos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pese a que en la sentencia de 24 de mayo de 1985 («BOE» del 27 de junio del mismo año) se trata exhaustivamente del problema de la libertad de asociación desde una perspectiva material.

El comentario a esta sentencia importante del Tribunal Constitucional realizado por José ESTEVE PARDO, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 45, año 1985, págs. 113 y ss., tampoco incide de lleno en esta compleja cuestión pendiente.

—aunque, no ha de negarse, por otra parte, homologadas estrictamente con las modalidades generales de actuación de las Administraciones Públicas—, constituyen un mínimo soporte de las «obligaciones de carácter jurídico-público». La promoción del deporte o, en términos constitucionales, los imperativos de *fomentar la educación física y el deporte* incluyen toda una variada gama de actividades y servicios que, tanto por su naturaleza como por el procedimiento o modo de ejercicio, efectos o consecuencias desplegados y, en fin, por expresa determinación legal, se sitúan *dentro de la órbita de las funciones públicas* o, en su caso, son consideradas como actividades de relevante interés público. El artículo 1.º de la Ley de 31 de marzo de 1980 explica en términos generales el objeto de la misma, derivado de la consideración genuina de la educación física y del deporte «como factores imprescindibles en la formación y en el desarrollo integral de la persona». Y, aunque la Ley reconoce «su origen y desarrollo social» y, por ende, «sus genuinas estructuras» (art. 2.º), en cuanto que en la educación física y el deporte existe un núcleo importante de afectación del interés general, la Ley pretende delimitar un ámbito lícito y legítimo de actuación de las diferentes Administraciones (27).

Dentro de ese *ámbito legítimo de intervención* —porque así lo dispone el legislador, al igual que ocurre en otros muchos sectores, y no porque lo imponga la «naturaleza de las cosas», pero tampoco a la inversa, según ya he señalado— se conforman algunas responsabilidades públicas de signo diferente. Así, por ejemplo, la ordenación reglamentaria o de desarrollo general de la Ley, la singular de las distintas modalidades deportivas, la formación de cuadros técnicos, la organización y regulación de competiciones de carácter oficial nacional y/o con trascendencia internacional, el otorgamiento de fondos públicos, el control o fiscalización de su utilización, el ejercicio, en última instancia, de la potestad disciplinaria deportiva, la determinación del destino de los patrimonios asociativos deportivos en caso de disolución y, *last but not least*, las potestades de

(27) La doctrina francesa, en algunos sectores, ha llegado a calificar como «servicio público» la actividad deportiva, probablemente influenciada por determinadas decisiones del *Conseil d'Etat*, sobre las que llevan a cabo una excelente glosa Manuel GROS y Pierre-Yves VERKINDT, *L'autonomie du droit du sport*, en la revista «Droit Administratif. L'Actualité Juridique», núm. 12, año 1985, págs. 699 y ss. Véase también, y con carácter específico, el interesante trabajo de Jean-Michel HUON DE KERMADEC, *Le contrôle de la légalité des décisions des Fédérations sportives ayant le caractère d'acte administratif*, en la «Revue du Droit Public», núm. 2, año 1985, págs. 407 y ss.

coordinación e inspección de las actividades estrictamente físico-educativas y deportivas (arts. 6, 16, 18, 22, 23, 34 y sigs., etc., de la Ley de 31 de marzo de 1980).

La consecuencia primaria del anterior diseño es que, salvo expresa remisión a otro tipo de régimen jurídico (28), el régimen aplicable al ejercicio de tales responsabilidades será el régimen jurídico-público. Las funciones públicas, incluso en los supuestos en que, por atribución legal o delegación de las Administraciones Públicas, son ejercidas por entes de carácter privado, están sometidas al régimen jurídico público, y las controversias nacidas con ocasión de su ejercicio han de ser eventualmente enjuiciadas por los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

No puede, por tanto, ser ajena a las determinaciones de las Administraciones Públicas —tanto en el plano de programación o planificación como en el de la ordenación, inspección y control— la orientación y desenvolvimiento de todas esas funciones de carácter público, una vez que el legislador ha decidido que lo sean.

Pero, comoquiera que el reconocimiento de las estructuras genuinas del deporte constituye un criterio básico para el legislador (29), y para ser consecuente con ello, *la Ley dispone instrumentalmente de las llamadas Federaciones deportivas*, a las que dedica la mayor parte del capítulo segundo (arts. 14 al 20), *con objeto de desempeñar, en régimen de colaboración, aquellas responsabilidades públicas* (30).

Justamente es este marco peculiar el que caracteriza más notablemente al ordenamiento deportivo español, pues, respondiendo a los postulados de la exposición de motivos de la Ley —«se prevé el cauce legal para atender la necesaria solidaridad»... entre las asociaciones deportivas—, el legislador ha entendido conveniente apro-

(28) Y, en concreto, al Derecho privado, civil o mercantil, como suele suceder en amplios sectores de la intervención pública (radiotelevisión, puertos, ferrocarriles, etc.), sin que, a mi juicio, tal remisión genérica pueda ser aceptable en términos absolutos. Para una consideración crítica y en detalle, véase mi libro *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, y en particular las págs. 253 y ss.

(29) Véase el preámbulo de la Ley de 31 de marzo de 1980, y el comentario que, respecto a la cita de la Conferencia de Ministros europeos responsables del deporte, llevo a cabo en el citado prólogo al libro de José Luis CARRETERO.

(30) Sobre esta cuestión me parecen espléndidas las observaciones contenidas en la ponencia de Hubert CHARLES, «Les relations du groupement sportif et de la puissance publique», mantenida en el Coloquio de Niza, del 18-19 de octubre de 1979, y publicada en el volumen *Les problèmes juridiques du sport*, Ed. Economica, París, 1981, págs. 221 y ss.

vechar esas «genuinas estructuras del deporte», convirtiéndolas en una especie de *agentes* o delegados para el ejercicio de determinadas funciones de responsabilidad pública (31). La extrañeza que para un importante sector de opinión ha provocado este fenómeno —sobre todo al cuestionar irreflexivamente la validez y corrección jurídica del Real Decreto 643/1984, de 28 de marzo, regulador de las estructuras federativas deportivas españolas (BOE de 3 de abril de 1984)— es verdaderamente incomprensible, puesto que semejante fórmula de organización ha venido siendo utilizada en nuestro Derecho desde hace muchas décadas.

El problema se remite, inmediatamente, a la consideración de la naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas, con cuyo análisis concluiré, por el momento, esta exposición.

En el artículo 14.1 de la Ley de 31 de marzo de 1980 se describe a las *Federaciones Españolas* como «entidades que reúnen a deportistas y asociaciones dedicados a la práctica de una misma modalidad deportiva dentro del territorio español; gozan de personalidad jurídica y de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y se constituyen de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente».

En apariencia, semejantes expresiones suponen bien poco de cara al esclarecimiento de una discutida naturaleza jurídica de ese tipo de «entidades». Porque, en principio, el atributo de la «personalidad jurídica» y de la «plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines» es propio de *cualquier modalidad asociativa* legalmente constituida, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 35 y concordantes de nuestro Código Civil. El problema se remite, entonces, al de la naturaleza jurídica de tales entidades personificadas, esto es, al de la interpretación de su carácter público o privado, cuestión nada trivial si se tiene en cuenta que el régimen jurídico aplicable será de uno u otro tipo y el control de sus actuaciones quedará encomendado a órdenes jurisdiccionales distintos, por expresa disposición de nuestro Derecho positivo.

Y la cuestión tampoco ha sido hasta el momento pacífica en la

(31) Al respecto, véase la nota 35. El diario madrileño «El País» publicó una nota editorial, con fecha 4 de diciembre de 1984, que descalificaba —utilizando un tono despectivo incomprensible— una técnica jurídica perfectamente diseñada en nuestro —y en muchos— ordenamiento jurídico, a propósito del preámbulo del Real Decreto 643/1984, de 28 de marzo, regulador de las estructuras federativas deportivas españolas.

doctrina. Para algún autor, las Federaciones deportivas han sido entes de naturaleza jurídico-pública. El profesor GARCÍA-TREVIJANO así las consideraba, incluyéndolas en la categoría como un subtipo de los que denominaba entes complejos de carácter público, alegando que mientras los entes simples tienen como miembros personas físicas o jurídicas, pero de distinta índole y finalidad, «los complejos están integrados por personas jurídicas que identifican finalidad y naturaleza y que crean una organización superior para ampliar dicha finalidad y obtener ayuda mutua». Y concluía el autor señalando: «Por ejemplo, las Federaciones. Puede ser ente público la persona superior y no serlo la inferior. En el ordenamiento deportivo son lo primero las Federaciones Nacionales, mientras que son privadas las asociaciones-miembros» (32).

Para llegar a esta conclusión —referida, claro está, a un contexto temporal anterior—, GARCÍA-TREVIJANO analizaba rigurosamente aspectos relacionados con las potestades de que aquellas Federaciones estaban dotadas, sus vinculaciones con la Administración estatal, su origen, finalidad, forma y encuadramiento, como índices cuya ponderada combinación proporcionaba las notas características de la personalidad jurídico-pública.

Otros autores han cuestionado sistemáticamente esta posición doctrinal. Es el caso de GONZÁLEZ GRIMALDO, para quien tal calificación resultaba improcedente, «ya que ni ello se deduce de su propio concepto, ni se integran en el aparato estatal, ni puede decirse que ejerzan funciones calificables como públicas, ya que sólo pueden ser concebidas como asociaciones de naturaleza privada» (33).

De ambas posiciones —totalmente contrapuestas—, es la segunda la que parece haber prevalecido e incluso influido decisivamente en el debate mantenido durante el proceso de gestación de la Ley General de la Cultura Física y del Deporte, de 31 de marzo de 1980. Recordemos, en efecto, que durante la discusión en el Pleno del Congreso de los Diputados del dictamen elaborado por la Comisión de Cultura del Congreso, en torno al proyecto de ley mencionado, algunas intervenciones apuntaban directamente hacia la considera-

(32) José A. GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, 2.ª ed., Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, págs. 346 y 357, especialmente; donde el malogrado profesor sostenía esta tesis a la vista de la situación existente en el Derecho positivo de la época.

(33) Mariano C. GONZÁLEZ GRIMALDO, *ob. cit.* en nota 1, pág. 65.

ción privatista de este tipo de entes. El señor Martínez Martínez, del Grupo Socialista, al defender la introducción de un nuevo precepto —que no prosperó— sobre la *Confederación de Deportes* como *agrupación necesaria* de las Federaciones deportivas, argumentaba lo siguiente: «Queremos, por último, señalar que este tipo de estructuras existe en una serie de países, y nos parece a nosotros que sería un gran progreso y que no iría en contra de la libertad de asociación que, efectivamente, debieran tener las distintas Federaciones como entidades de tipo privado, porque ya se nos ha argumentado algunas veces que esto sería muy deseable, pero que no podemos nosotros, por ley, imponérselo a las Federaciones, como organismos de tipo privado que son...» (34).

Pues bien, no creo que la voluntad definitiva del legislador, a la hora de configurar jurídicamente estas Federaciones españolas haya estado lejana de tales influencias. En primer lugar, porque *su constitución* integra a *deportistas* —sujetos privados— y *asociaciones* dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva —clubes deportivos y agrupaciones, *privados*, a tenor de los artículos 11 y 13 de la misma Ley—, lo que significa que, siendo «privado» todo su sustrato, todas sus bases, lo es el ente asociativo que los integra. Y, en segundo lugar, a mayor abundamiento, porque el artículo 19.2 de la misma Ley posibilita la declaración de aquéllos como «instituciones privadas de carácter cultural». ¿Cabe mayor o más implícita calificación? El legislador, en definitiva, consecuente con su voluntad de reconocer las «genuinas estructuras» del deporte (art. 2.2), habría admitido el carácter iusprivatístico de las Federaciones deportivas y, aprovechando sus propias formas estructurales, procedería a regular *ex novo* la actividad deportiva «teniendo en cuenta las exigencias actuales» y con el objetivo de «encauzar el futuro» (exposición de motivos de la Ley), cumpliendo así, parcialmente, el imperativo contenido en el artículo 43 de la Constitución española de 1978.

Zanjada, pues, una absurda polémica sobre la naturaleza jurídica de las Federaciones —que el «silencio» de la Ley ha provocado en cierto modo—, quedaría subsistente otro problema jurídico del mayor interés. ¿Significa ello que, dado su carácter privado, tales Fe-

(34) «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», sesión plenaria de 14 de noviembre de 1979, núm. 43, pág. 205. En parecidos términos se expresaba el diputado del Grupo Comunista del Congreso señor Riera Mercader, al explicar su voto favorable a la propuesta anterior (*ibidem*, pág. 2709).

deraciones deportivas están desvinculadas de los poderes públicos —en todos los ámbitos— y el régimen jurídico que les es aplicable, tiene naturaleza privada, y aún el control de sus actos o acuerdos, formas organizativas y funcionamiento, permanecen ajenos y distantes de la dimensión pública?

La respuesta a tal interrogante no es, a mi juicio, difícil, ni tampoco las consecuencias jurídicas derivadas de tal respuesta constituyen ninguna novedad en el panorama de la ciencia jurídica española. El fenómeno se explica, sencillamente, mediante una fórmula perfectamente acuñada entre nosotros, a partir de las fundamentales aportaciones doctrinales de ZANOBINI y GENY en el primer tercio de este siglo (35). Se trata de la técnica de la autoadministración», según la cual se atribuyen, por el ordenamiento directamente o mediante expresas delegaciones de las Administraciones Públicas, funciones o servicios de carácter jurídico-público a personas jurídico-privadas, con la finalidad de que éstas —y por razones muy diversas, entre las que no están ausentes las puramente «históricas», las que derivan de una insuficiencia estructural u organizativa de los poderes públicos, o las «ideológicas», etc.— colaboren o contribuyan, haciéndose corresponsables, en el ejercicio de tales servicios o funciones (36).

Esta técnica jurídica no sólo no nos es desconocida en multitud de ámbitos funcionales —Comunidades de regantes, Colegios profesionales, Cámaras agrarias, Juntas urbanísticas, etc.—, sino que ha convertido en muy relativa la distinción formal en este tipo de categorías personificadas, apareciendo como fundamental, por encima de los esquemas conceptuales de la alternativa organizatoria, la naturaleza jurídica de la «actividad», función o servicio. Suele ser bastante frecuente en la actualidad que incluso los poderes públicos adopten formas estructurales de carácter privatístico —con una «equivoca» sumisión generalizada al Derecho privado (37)— para el

(35) ZANOBINI, «Il esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici», en el vol. II del *Tratado de Derecho administrativo* del gran jurista italiano ORLANDO, Milán, 1920; B. GENY, *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, París, 1930.

(36) Por todos, Tomás R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.

(37) Véase nota 28. No obstante los «desmentidos» doctrinales que sobre esta cuestión existen, el legislador continúa utilizando profusamente fórmulas remisorias como las aludidas, sin que, en mi opinión, se haya meditado seriamente respecto a las consecuencias, hasta el punto de que las Comunidades Autónomas recogen con

desempeño de funciones o actividades previamente «publicadas», es decir, asumidas como «propias» de aquéllos e incluidas en su esfera de actuación.

En conclusión, ni se niega el sustrato privado que cimenta las estructuras federativas españolas; ni la incuestionable personalidad jurídico-privada de sus miembros; ni la existencia de «asuntos», «funciones» o «servicios» propios y privatísticos de las mismas; ni, por ende, la aplicación de reglas privadas en cuanto a su régimen orgánico, procedimental y patrimonial o económico. Tampoco se cuestiona —mucho menos, claro está— su génesis, fruto de espontáneas iniciativas privadas. Pero cuando el ordenamiento configura su misma constitución, prevé la integración más o menos coactiva de sus miembros, impone a los mismos determinadas condiciones objetivas, diseña imperativamente algunos cometidos específicos, atribuye un «monopolio» de gestión de modalidad deportiva (artículo 14.3, por ejemplo, de la Ley de 31 de marzo de 1980) y delega, en suma, el ejercicio de determinadas competencias cuya dimensión jurídico-pública nadie discute, estas Federaciones vienen a actuar como auténticos agentes descentralizados de las Administraciones Públicas.

Nuestro Tribunal Constitucional tuvo ocasión de manifestarse sobre el problema al conocer de un «recurso de amparo» contra un presunto «acto administrativo» de una Caja de Ahorros. Como es bien sabido, el recurso de amparo, concebido como sistema protector de los derechos fundamentales en el caso de atentados cometidos por actos y disposiciones de los poderes públicos (arts. 41 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979) del Estado, Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes. El Tribunal no eludió entrar en el fondo de la cuestión, pese a que se trataba de una Caja de Ahorros, entidad personificada que no puede ser calificada como pública. Y ello, sencillamente, porque, cumpliendo las Cajas de Ahorros fines de carácter social o en cuanto que su actividad presenta un interés público relevante, lo cual explicaría la existencia de al-

gran habitualidad, en sus planteamientos normativos, la aludida fórmula. Véase, por ejemplo, la Ley de 22 de mayo de 1985 de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, creando la Compañía de Radiotelevisión («BOE» del 5 de septiembre de 1985, art. 2), o la Ley de 28 de noviembre de 1984 de Cataluña, regulando el Laboratorio General de Ensayos e Investigaciones («BOE» del 16 de enero de 1985, art. 16), por citar algunas de las más recientes.

gunos cometidos o funciones públicas delegadas por la correspondiente Administración, había dudas respecto de la naturaleza del acto impugnado. No obstante, el Tribunal desestimó el recurso toda vez que «el acto impugnado no se encuadra entre los susceptibles de recurso de amparo de acuerdo con el artículo 41.2 de la LOTC, al no provenir de un ente público, ni ser imputable a la Administración del Estado, por no haberse dictado por delegación de la misma» (38).

Con mayor contundencia, y a propósito de una cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional respecto al problema aquí controvertido. Sin mayores comentarios, por el momento, me limitaré a transcribir la parte de los fundamentos jurídicos que el Tribunal aportaba para rechazar la inconstitucionalidad de los artículos 12.1, 14.3 y 15 de la Ley de 31 de marzo de 1980, pues son estas alegaciones absolutamente definitivas de cara a la comprensión del fenómeno, y esclarecimiento de la naturaleza jurídica, de las Federaciones deportivas. Decía el Tribunal lo siguiente:

«... La Ley de 31 de marzo de 1980 tiene como objeto —art. 1— el impulso, orientación y coordinación de la educación física y del deporte, que se lleva a cabo a través de la organización administrativa a que se refiere el artículo 2.º (Consejo Superior de Deportes, Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Municipios). Al lado de esta organización administrativa, la Ley atribuye funciones públicas de carácter administrativo a las Federaciones Españolas, las cuales —art. 5.2— colaboran con el Comité Olímpico Español y, de conformidad con el ordenamiento internacional, regulan el ejercicio de sus respectivas especialidades deportivas y sus competiciones (...).

Del conjunto de la Ley se deduce que la misma no

(38) Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de febrero de 1984 («BOE» del 9 de marzo del mismo año). *Contrario sensu*, puede entenderse que en el supuesto de adopción de acuerdos en «asuntos» delegados por las Administraciones Públicas, y pese a que el ente «decisor» sea *privado*, cabría utilizar el sistema tuitivo que la LOTC establece.

configura a las Federaciones Españolas como Corporaciones de carácter público, integradas en la Administración, ni tampoco como asociaciones obligatorias, ya que las regula aparte de la organización administrativa, y no obliga a los clubs a pertenecer a ellas. Las Federaciones se configuran como instituciones privadas, que reúnen a deportistas y asociaciones dedicados a la práctica de una misma modalidad deportiva (arts. 19 y 4), si bien se estimula la adjudicación a la respectiva Federación, en cuanto constituye un requisito para que los clubs deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones. Y, por otra parte, la Ley no impide en absoluto la constitución de otras asociaciones formadas por deportistas y asociaciones dedicados a la misma modalidad deportiva, con fines privados.

De acuerdo con la Ley, y dejando al margen su desarrollo reglamentario, cuya constitucionalidad no puede ser enjuiciada en el marco de una cuestión de inconstitucionalidad (aun cuando sí puede serlo por los Tribunales de orden judicial), *las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo...*» (39).

(39) Sentencia, ya citada, de 24 de mayo de 1985 («BOE» del 27 de junio de ese año), fundamento jurídico 4. B). José ESTEVE, en el comentario a esta sentencia citado en nota 26, afirma que «resultan por ello cuestionables el contenido y pretensiones del Real Decreto de 28 de marzo de 1984, del Ministerio de Cultura, sobre estructuras federativas, al regular de forma minuciosa —justificándose en la falta de concreción en este punto de la Ley General de la Cultura Física y del Deporte— la organización y régimen interno de las Federaciones. Lo mismo puede decirse con relación a la simple Orden de 2 de julio de 1984 del Ministerio de Cultura, que contiene “Instrucciones” para la elección de Plenos federativos y Presidentes de Federaciones y para la renovación de los Estatutos, máxime si se tiene en cuenta, en este caso, que el artículo 17 de la citada Ley atribuye de forma inequívoca al poder estatutario de las Federaciones la regulación de estas materias» (pág. 116, por nota, del mencionado trabajo).

La observación se refiere a uno de los argumentos esgrimidos en la sentencia del Tribunal Constitucional ya citada, cuando, pese a reconocer la necesidad del desarrollo de los derechos fundamentales mediante Ley Orgánica, «no se excluye la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica».

Véase, a este respecto, lo que puede significar la doctrina sintetizada en la nota 15 de este trabajo.

Las consecuencias y efectos jurídicos de tan certero pronunciamiento, en línea con lo antes expuesto, reabren una vía aparentemente cerrada por la obstinada y errónea posición marcadamente «privatista», que, como tuve ocasión de señalar al principio de esta exposición, pretende eludir el marco obligacional que se deriva de la dimensión jurídico-pública de las Federaciones deportivas. Y esta última cuestión constituye base adecuada para explicar la inevitable aplicación de reglas de Derecho público, en algunas de sus actividades, así como por qué no puede ser indiferente para la Administración responsable ni la composición y estructura orgánica de tales entidades, ni el desarrollo concreto de todas las funciones o actividades afectadas por la aludida dimensión.

Pero éste es otro tema, susceptible de tratamiento específico y diferenciado en momento posterior.