

# Entes locales y deporte: el encaje de sus competencias en la dialéctica Estado-Comunidades Autónomas<sup>1</sup>

Javier M. Cuchi Denia

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad  
Rovira i Virgili de Tarragona. Master en Derecho del Deporte

Sumario: I. INTRODUCCION.—II. EL MUNICIPIO Y EL DEPORTE: 1. Una tradición de fomento. 2. El papel del deporte en la legislación municipal. 3. La plasmación práctica de la competencia municipal. 4. El encaje del municipio en el régimen competencial deportivo: A) *La asignación competencial en la legislación deportiva*. B) *Un mínimo competencial bajo directrices sectoriales*.—III. LA PROVINCIA Y SU PAPEL EN LA PROMOCION DEL DEPORTE: 1. La difuminación del rol deportivo de la Provincia en la legislación. 2. El caso de Cataluña: A) La STS de 21 de abril de 1997. B) La STS de 13 de marzo de 2000. 3. La desprovincialización del deporte.—IV. LOS ENTES INTERMEDIOS Y SUS COMPETENCIAS RESPECTO AL DEPORTE. 1. Las comarcas. 2. Las islas. 3. ¿El nuevo ente asistencial de los municipios?—V CONCLUSIONES A MODO DE RECAPITULACION.

## I. INTRODUCCIÓN

La importancia adquirida en las últimas décadas por el deporte en sus diferentes vertientes es un incontestable elemento que a nadie escapa. Incluso los

---

<sup>1</sup> Las abreviaturas utilizadas en el presente estudio son: Ar.: Repertorio de Jurisprudencia de la Editorial Aranzadi; BOA: Boletín Oficial de Aragón; BOCAIB: Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; BOCAN: Boletín Oficial de Canarias; BOCyL: Boletín Oficial de Castilla y León; BOE: Boletín Oficial del Estado; BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía; BON: Boletín Oficial de Navarra; BOPA: Boletín Oficial del Principado de Asturias; BOPV: Boletín Oficial del País Vasco; BOR: Boletín Oficial de La Rioja; CE: Constitución Española de 1978; Cfr.: confróntese; DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha; DOE: Diario Oficial de Extremadura; DOG: Diario Oficial de Galicia; DOGC: Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña; DOGV: Diario Oficial de la Generalitat Valenciana; edic.: edición; F. D.: fundamento de derecho. F. J.: fundamento jurídico; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LDAnd: Ley del Deporte de Andalucía (Ley 6/1998, de 14 de diciembre); LDAR: Ley del Deporte de Aragón (Ley 4/1993, de 16 de marzo); LDCan: Ley del Deporte de Canarias (Ley 8/1997, de 9 de julio); LDCant: Ley del Deporte de Cantabria (Ley 2/2000, de 3 de julio); LDC-LM: Ley del Deporte de Castilla-La Mancha (Ley 1/1995, de 2 de marzo); LDCyL: Ley del Deporte de Castilla y León (Ley 2/2003, de 28 de marzo); LDCat.: Ley del Deporte de Cataluña (Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio); LDE: Ley del Deporte de Extremadura (Ley 2/1995, de 2 de abril); LDG: Ley del Deporte de Galicia (Ley 11/1997, de 22 de agosto); LDIB: Ley del Deporte de las Illes Balears (Ley 14/2006, de 17 de octubre); LDMad: Ley del Deporte de la Comunidad de Madrid (Ley 15/1994, de 28 de diciembre); LDMur: Ley del Deporte de la Región de Murcia (Ley 2/2000, de 12 de julio); LDN: Ley del Deporte de Navarra (Ley Foral 15/2001, de 5 de julio); LDPA: Ley del Deporte del Principado de Asturias (Ley 2/1994, de 29 de diciembre); LDPV: Ley del Deporte del País Vasco (Ley 14/1998, de 11 de junio); LDR: Ley del Deporte de La Rioja (Ley 8/1995, de 2 de mayo); LDV: Ley del Deporte de la Comunidad Valenciana (Ley 4/1993, de 20 de diciembre); RAP: Revista de Administración Pública; REALA: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica; REDC: Revista Española de Derecho Constitucional; STC (SSTC): Sentencia (s) del Tribunal Constitucional. STS (SSTS) Sentencia (s) del Tribunal Supremo.

poderes públicos, tradicionalmente alejados hasta la mitad del siglo XX de este fenómeno social, comprendieron que su ordenación, además de ofrecer un marco de garantías más concreto que el establecido únicamente por entes privados, permitiría adquirir unas cuotas de poder un campo social en auge y, con ello, obtener unos réditos de prestigio tanto a nivel interno como internacional.

Esta opción no pasó desapercibida para los constituyentes de 1978 quienes introdujeron, por primera vez, una referencia al deporte en una constitución española consagrando la intervención pública sobre las actividades físico-deportivas. Esta carta de naturaleza ha abierto un vertiginoso proceso de producción normativo —un repaso a los diferentes boletines y diarios oficiales tanto estatales como comunitarios permitirá ratificar que esta afirmación no es nada hiperbólica— especialmente por el Estado y las Comunidades Autónomas, dialéctica que ha mantenido la atención de todos los focos, ya fuera dogmáticos o jurisprudenciales.

Esta tensión ha llevado a obviar, con destacadas excepciones<sup>2</sup>, el papel que las Entidades Locales en el campo de la regulación y promoción del deporte. Introducirnos en su alcance concreto excedería de las posibilidades del presente estudio que debe limitarse a examinar, analizar y explicitar como encajan estas corporaciones territoriales en un universo deportivo dominado por la tensión Estado-Comunidades Autónomas y determinar cual es el marco primigénico de las principales tipologías de Entes Locales como son los municipios, las provincias y los entes supramunicipales como las comarcas y las islas en materia de deporte y a que controles o límites se deberán someter para ejecutar sus potestades.

Estos son los ejes principales de la exposición que se realizará a partir de las páginas subsiguientes.

## II. EL MUNICIPIO Y EL DEPORTE

### 1. Una tradición de fomento

La referencia al deporte en la legislación municipal no ha sido un hecho surgido tras el mandato constitucional del artículo 43.3 de la Constitución que nos recuerda que los poderes públicos fomentarán «la educación sanitaria, la educación física y el deporte». La Ley de Régimen Local, aprobada por el Decreto de 24 de junio de 1955<sup>3</sup>, incluía en su artículo 101.1, como uno de los fi-

<sup>2</sup> Así, resulta aún de indudable utilidad por su claridad la monografía *Deporte y Municipio* de Emilio ORTEGA, Andreu CAMPS y Francisco LAGARDERA. Publicaciones de Juventud y Sociedad S.A., Barcelona, 1985, especialmente páginas 133 a 150.

<sup>3</sup> Norma que aprobaba el Texto Articulado y Refundido de la Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 (BOE núm. 191, de 10 de julio de 1955).

nes de la actividad municipal la «educación física» (letra f), mientras que el artículo 103 de la misma norma disponía que en los núcleos urbanos superiores a 5.000 habitantes eran obligatorios los campos escolares de deportes (letra g).

Esta mención tuvo su traducción paralela en la legislación deportiva del régimen franquista en la Ley 77/1961, de 23 de diciembre, sobre Educación Física<sup>4</sup>. En concreto, su artículo 26 establecía planes provinciales integrados en un Plan Nacional a cargo de la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes para que todas las ciudades tuvieran un conjunto polideportivo mínimo, previsión que permitía que los municipios pudieran solicitar créditos, anticipos y subvenciones (artículo 27). No obstante era el artículo 29 en el que se recogía un mandato más claro a favor del papel municipal, al perpetuar que los Municipios, conforme a los módulos que por Decreto se determinarían posteriormente, aunque no se publicaron nunca, «vendrán obligados a construir instalaciones deportivas mínimas, según su censo de población», teniendo como ayuda para el cumplimiento de esta obligación su carácter de beneficiarios de los créditos, anticipos y subvenciones que otorgaban la Delegación Nacional y las Diputaciones Provinciales.

Ya en época constitucional, la Ley estatal 13/1980, de 31 de marzo, de la Cultura Física y el Deporte<sup>5</sup> elevó el abanico de posibilidades de competencias municipales en materia deportiva concretadas en su artículo 3.5<sup>6</sup>, ordenación propia que, como veremos más adelante, no prosiguió su predecesora Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte<sup>7</sup>.

Como se puede apreciar, el vínculo entre la actividad municipal y el deporte no resulta una preocupación básica del legislador postconstitucional, aunque sí se puede afirmar que es, a partir de la Carta Magna de 1978, cuando se intenta

<sup>4</sup> BOE-Gaceta núm. 309, de 27 de diciembre de 1961.

<sup>5</sup> BOE núm. 89, de 12 de abril de 1980.

<sup>6</sup> Su tenor literal era el siguiente:

«El Municipio, de acuerdo con su propio régimen jurídico y en colaboración con las demás Administraciones públicas y con las asociaciones y Entidades deportivas, ejerce las competencias y presta los servicios que les corresponden en la materia, y en particular las siguientes:

- a) Desarrollar la política físico-deportiva y gestionar, con las correspondientes ayudas, la plena utilización de las instalaciones públicas en su ámbito territorial.
- b) Llevar un censo de las instalaciones deportivas de su territorio, así como de su estado de conservación, dotando a las propias del personal adecuado para su uso.
- c) Asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística en materia de reserva de espacios y zonas para la práctica del deporte.
- d) Celebrar conciertos y convenios con Entes públicos o privados para el cumplimiento de los fines de la presente Ley».

<sup>7</sup> BOE núm. 249, de 17 de octubre de 1990 —corr. de err. BOE núm. 173, de 20 de julio de 1991—, reformada por el artículo 109 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1998) y el artículo 115 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2002).

delimitar su campo de actuación, especialmente por la legislación sectorial deportiva, como expondremos a continuación.

## 2. El papel del deporte en la legislación municipal

El pilar central del ordenamiento jurídico municipal está constituido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>8</sup>. Esta norma surge al amparo de la competencia estatal sobre las Administraciones Públicas establecida en el artículo 149.1.18 de la Constitución, prerrogativa que no es óbice para que, respetando dicha norma y en virtud de las opciones estatutarias previstas, las Comunidades Autónomas hayan legislado sobre este campo de la administración, estableciendo un marco que el Tribunal Constitucional ha definido como «bifronte»<sup>9</sup>, aunque ello no ha impedido las críticas doctrinales que han catalogado este sistema de distribución como más centralista que el instaurado en los Estados federales, especialmente en el plano normativo, debido a la regulación extensa de las bases que ha hecho la norma estatal dejando el espacio de la legislación autonómica muy restringido<sup>10</sup>.

La Ley de Bases hace una mención específica al deporte dentro de su *corpus*. En primer lugar, el apartado segundo del artículo 25, precepto que se puede catalogar como el «contenido mínimo» de competencias o facultades que puede tener un municipio y que consiste en «toda clases de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», aunque, como recuerda el párrafo segundo de dicha disposición, estas competencias se ejercerán «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». En la letra m) del citado párrafo se considera que el municipio ejercerá competencias sobre «Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo».

<sup>8</sup> BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985 — corr. de err. BOE núm. 139, de 11 de junio de 1985. Modificada, entre sus reformas principales, por la Ley 11/1999, de 21 de abril (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1999). Algunos preceptos de esta Ley fueron declarados inconstitucionales por la citada STC 214/1989, de 21 de diciembre.

<sup>9</sup> Es en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, en la que hace un análisis de esta dualidad y que exponemos por su importancia:

«Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como «intracomunitario» o «extracomunitario» no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincia como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga potencialmente, un poder político y administrativo sobre los municipios y provinciales que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplirse también esta función».

<sup>10</sup> Cfr. Miguel SÁNCHEZ MORÓN: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local» en *Tratado de Derecho Municipal* (vol. I), dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO. Civitas, Madrid, 1988, p. 163.

Este redactado ha sido criticado por MONGE GIL para quien, es una redacción poco afortunada al establecer una disyunción entre las actividades deportivas y las instalaciones deportivas<sup>11</sup>. Aunque es indudable que hubiera sido más acertado la conjunción copulativa «y», por ampliar la capacidad competencial de los municipios, tampoco puede negarse que el establecimiento de una separación entre actividades, como puede ser la organización de carreras populares, y las instalaciones, cuyo ejemplo más típico es la construcción de un pabellón polideportivo, puede ser adecuado especialmente para determinados municipios de pequeña entidad debido a su número de población, donde puede ser más factible incluir unas competiciones populares dentro del programa de festejos municipales que afrontar la construcción de una infraestructura cuya amortización y gestión pueden sobrepasar las posibilidades municipales. Todo ello, reiterando que el carácter disyuntivo de la redacción implica que el municipio puede tener potestades sobre ambas facetas deportivas.

La segunda mención directa se produce en el artículo 26 al relacionar una lista de servicios mínimos que deben prestar las Administraciones locales y que están clasificados según corresponda la obligación a todos los municipios, o con población superior a 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes. En concreto, para los municipios con población superior a 20.000 habitantes se prevé «instalaciones deportivas de uso público».

Pese a alguna crítica doctrinal sobre la definición expresa por parte del legislador de los ámbitos materiales específicos en que puede producirse la actuación de una corporación local<sup>12</sup>, las Leyes municipales de ámbito autonómico han optado, como era lógico debido al carácter de básica de la normativa estatal, por adoptar el modelo estatal, incluyendo alguna diferencia puntual.

En Cataluña, cuyo nuevo Estatuto<sup>13</sup> ha incorporado en su artículo 84 como «competencias locales», y dentro de los términos que determinen las leyes, «la regulación y gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades», se ha optado por recoger en su Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña<sup>14</sup> y como competencia propia del municipio «las actividades y

<sup>11</sup> Ángel Luis MONGE GIL, *Aspectos básicos del Ordenamiento Jurídico Deportivo*. Diputación General de Aragón. Zaragoza, 1987, p.74.

<sup>12</sup> En concreto, nos referimos a Carles PAREJA I LOZANO: «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales» en *RAP*, núm. 138, septiembre-diciembre, 1995, para quien, siempre que afecten a intereses propios de estas corporaciones y se corresponda a su capacidad de gestión, éstas podrán actuar bajo su responsabilidad y autonomía y más concretamente, en alguno de los sectores delimitados en este ámbito por la Ley de Bases (p. 126).

<sup>13</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BOE* núm. 172, de 20 de julio de 2006).

<sup>14</sup> Decreto Legislativo 2/2003, de 28 abril, que aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (DOG núm. 3887, de 20 de mayo de 2003 —corr. de err. DOGC núm. 4395, de 31 de mayo de 2005).

las instalaciones culturales y deportivas» (art. 66.3.n), siendo de advertir que aquí sí incluye la conjunción «y» de unión en actividades e instalaciones. Por su parte, el artículo 67.c) repite el modelo del artículo 26 de la Ley de Bases estatal para incorporar como servicio mínimo a las poblaciones superiores de 20.000 habitantes «las instalaciones deportivas», límite de población que la Ley del Deporte de Cataluña rebaja hasta los 5.000 habitantes (art. 39.2). En cambio, sí es novedad, la incorporación del deporte como una de las actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas (art. 71.b), lo que contrasta con el listado expuesto por la Ley de Bases al referirse su artículo 28 a esta actuación complementaria.

Estos parámetros tienen su similitud en otras comunidades, estableciendo concretamente la mención a este campo social, como Galicia<sup>15</sup> o Castilla-León<sup>16</sup> o limitándose a remitirse a la legislación vigente, supuesto que se produce en Navarra<sup>17</sup>.

Sí queda demostrado de los ejemplos normativos anteriores las opciones de intervención en materia deportiva de los municipios. Esta facultad municipal se corrobora desde la perspectiva judicial que también ha invocado el papel de los ayuntamientos en la promoción del deporte, como así puso de manifiesto la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo con ocasión de su sentencia de 11 de julio de 1984<sup>18</sup> o más recientemente con

<sup>15</sup> Ley 5/1997, de 22 de julio, de normas reguladoras de la Administración Local (DOG núm. 149, de 5 de agosto de 1997). En concreto, el artículo 80.2.n) dispone que los municipios gallegos ejercerán, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, sobre «actividades e instalaciones deportivas», mientras el artículo 81.c) también otorga a los municipios de población superior a 20.000 habitantes, instalaciones deportivas de uso público, instaurando en su artículo 86.b) como posible actividad complementaria «el deporte». También incluye como bien de servicio público las «piscinas y campos de deporte» (artículo 265).

<sup>16</sup> Ley 1/1998, de 4 de junio, de normas reguladoras del Régimen Local (BOCyL 109 de 11 de junio de 1998, —corr. de err. BOCyL núm. 143 de 29 de julio de 1998 y núm. 179, de 17 de septiembre de 1998), En su artículo 20.1.p), dispone dicha competencia, aunque con el límite de su ejercicio «en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma».

<sup>17</sup> La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de regulación de la Administración local de Navarra (BON núm. 84, de 13 de julio de 1990 — corr. de err BON núm. 124, de 15 de octubre de 1990), modificada posteriormente y entre sus reformas más importantes, por Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre (BON núm. 133, de 5 de noviembre de 2004) y por Ley Foral 1/2007, de 14 de febrero (BON núm. 24, de 23 de febrero de 2007), no produce una enumeración de las competencias municipales, remitiéndose a la legislación general que recoge estas potestades.

<sup>18</sup> [Ar. 1984, 4087]. El supuesto que se enjuiciaba era el acuerdo del Ayuntamiento de Trujillo del desahucio administrativo del Club Polideportivo Trujillo, como medio de extinguir cualquier posible derecho que bajo cualquier título pudiera ostentar dicho Club sobre el Campo Municipal de Fútbol, propiedad de aquel Ayuntamiento. Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la citada entidad deportiva. La Sala de la Audiencia Territorial de Cáceres, en sentencia de 2 de marzo de 1982, lo desestima por ser conforme a Derecho los acuerdos impugnados. Promovido recurso de apelación por el club extremeño, el Tribunal Supremo también lo desestima, confirmando la resolución apelada.

En concreto, en el Considerando Segundo de los expuestos por el Tribunal Supremo, se establece la doctrina sobre el papel municipal en este campo que conviene reproducir:

la Sentencia de 20 de junio de 2006 del mismo órgano<sup>19</sup>. La fusión de estos cimientos deben darnos cuales son los elementos prácticos donde se traduce esta competencia.

### 3. La plasmación práctica de la competencia municipal

El apartado antecedente nos ha servido para poner de relieve que la vía legislativa ha concedido al municipio una competencia sobre el campo deportivo que le permite cumplir su papel como poder público de fomento del deporte que establece el artículo 43.3 de la Constitución<sup>20</sup>. En consecuencia, y como recalca

---

«La medida del Ayuntamiento de reintegrar su campo de fútbol a una práctica deportiva abierta a todos los ciudadanos, removiendo los obstáculos que para ello se derivaban del uso que del mismo venía haciendo el Club recurrente, no entraña una actitud encaminada a perjudicar a dicho Club, al cual el Ayuntamiento sin duda seguirá autorizando para que pueda desarrollar normalmente su actividad futbolística, sino que responde a la adecuada y razonable política deportiva de facilitar dicha actividad a todas aquellas personas o grupos que tengan interés en practicarla, dando así cabal cumplimiento al principio de gobierno que en el orden deportivo y de utilización del ocio establece el artículo 43.3 de la Constitución, mediante el ejercicio de la competencia que, en promoción general e indiscriminada del deporte, otorga a los Ayuntamientos el artículo 101.2.a) de la Ley de Régimen Local para la construcción y objetiva administración de campos e instalaciones deportivas».

<sup>19</sup> [Ar. 2006,8317]. La Sección Cuarta de esta Sala del órgano casacional desestima, en esta resolución, el recurso interpuesto por la Asociación Provincial de Centros Deportivos Privados de Castellón» (APRODEPORT) contra la Sentencia de fecha 23 de mayo de 2003 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que, a su vez, también desestimó el recurso interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Villarreal que denegó la solicitud de la entidad recurrente de cesación de las actividades municipales de prestación de clases de aeróbic y acondicionamiento físico de adultos y puesta a disposición del público de aparatos de tonificación, musculación y trabajo cardiovascular. A efectos de nuestro estudio, cabe destacar el fundamento de derecho quinto en el que se analiza la posible vulneración del derecho a la libertad de empresa en una economía de mercado consagrada en el artículo 38 de la Constitución y la necesidad de acreditar la conveniencia y la oportunidad de la iniciativa de un Ente local, por ofrecer a sus vecinos la posibilidad de practicar aeróbic y fitness y que para los recurrentes, sólo cabe reputar a la iniciativa pública como subsidiaria y extremadamente respetuosa con el quehacer empresarial. En concreto, se recuerda que,

«La Sentencia razona sobre la constitucionalidad de la Ley valenciana del deporte 4/1993, una vez que examina la denominada constitución económica de la que dice que constituye un todo y que precisa de una interpretación sistemática, y considera que el mandato que contiene, y al que se atuvo la Corporación demandada, se acomoda a la voluntad del Constituyente expresada en los artículos 43.3, 38 y 128.2 de la Constitución, para concluir que los poderes públicos pueden perfectamente ejercitar iniciativas económicas dentro del mercado, en competencia con las empresas privadas, aun cuando la oferta privada sea suficiente o adecuada, al menos desde la perspectiva de los principios de la Constitución económica.

Esa conclusión se alcanza concibiendo ese modelo constitucional económico como expresa la Sentencia como un marco de convivencia con distintas alternativas, y, de igual manera, la Sentencia concilia la Ley valenciana con los artículos 25.2 y 26 de la Ley 7/1985, y con el mandato que esa norma impone al ayuntamiento demandado conocido el número de habitantes, superior a veinte mil, que conviven en su término de poner a disposición de los vecinos instalaciones deportivas en las que se practique el deporte y se ocupe el tiempo libre, mandato que no sólo se limita a la puesta a disposición de las instalaciones sino a la gestión de las mismas y a la oferta de los servicios que lo faciliten».

<sup>20</sup> Para examinar los comentarios doctrinales y jurisprudenciales que ha generado este artículo nos remitimos a nuestro estudio J. M. CUCHI DENIA: «La constitucionalización del deporte: ¿existe un derecho al deporte?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74, enero-abril, 2006, pp. 143 a 182.

MALARET<sup>21</sup>, nuestro ordenamiento jurídico otorga una legitimación clara para la capacidad del municipio en este campo social.

La plasmación concreta a la realidad de estas proclamas legislativas y jurisprudenciales ha derivado en diversas propuestas hermenéuticas en su mayoría en la literatura científica, aunque su exposición debe iniciarse con el apunte del todavía referente informe del Consejo de Estado incorporado en su Memoria de 1991. En él, el órgano consultivo, recuerda, como premisa básica, que los Ayuntamientos son uno de los poderes públicos que según el artículo 43.3 de la Constitución deben fomentar el deporte, para a continuación, apostar que siempre ha mantenido el criterio que «el ámbito municipal es el más adecuado para fomentar el «deporte para todos» y que el legislador «no puede vaciar de contenido las competencias municipales en esta materia»<sup>22</sup>.

Así, ORTEGA/CAMPS/LAGARDERA<sup>23</sup> propugnan que el contenido de las competencias deportivas de los entes locales se concreta en dos apartados. El primero son las actividades físico-deportivas del tiempo libre, previsión que conlleva una propia política deportiva municipal que puede integrar la organización de competiciones deportivas en su territorio. El segundo está centrado en la existencia de instalaciones para la práctica deportiva, ámbito que, a su vez, se subdivide en uno inicial de reservar los terrenos que han de dotar la posible realización de equipamientos deportivos y en el formado por las instalaciones en sí y su construcción.

Similar es la posición de MONGE GIL<sup>24</sup>, para quien los municipios tienen encomendadas dos tareas como son la organización de actividades deportivas, especialmente potenciando el «deporte para todos» y la existencia de una serie de instalaciones que posibiliten la práctica del deporte.

Por su parte, REAL FERRER<sup>25</sup> apuesta por considerar que los Ayuntamientos están apoderados para la planificación de sus propias políticas deportivas promoviendo toda clase de actividades y prestando servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones vecinales, aunque también estarán obligados a un servicio mínimo concretado en la construcción, conservación y ordenación del uso de las instalaciones. Una potestad, que en estudios posteriores, expone que se define por las vías de una existencia previa de un

<sup>21</sup> Elisenda MALARET I GARCÍA: *Público y Privado en la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992*. Civitas, Madrid, 1993, p. 32.

<sup>22</sup> Vid. CONSEJO DE ESTADO: *Memoria de 1991. El Deporte*. Madrid, 1992. También publicada en *Revista Española de Derecho Deportivo* núm. 2, julio-diciembre, 1993, de donde tomamos la cita concreta que se encuentra en la página 280.

<sup>23</sup> ORTEGA/CAMPS/LAGARDERA. *Deporte y Municipio*, op. cit, pp. 124 a 133.

<sup>24</sup> MONGE GIL. *Aspectos básicos del Ordenamiento Jurídico Deportivo*, op. cit, p. 75.

<sup>25</sup> Gabriel REAL FERRER: *Derecho Público del Deporte*. Civitas-Universidad de Alicante, Madrid, 1991, pp. 448 a 450.

elenco de competencias que constituye el núcleo esencial de los intereses propios de cada entidad, la legislación estatal en materia de bases de régimen local, la legislación autonómica de desarrollo de dichas bases y la legislación autonómica sectorial sobre el deporte<sup>26</sup>.

Otra proposición es la de ALONSO GARCÍA quien parte de agrupar bajo la denominación de «servicio deportivo municipal»<sup>27</sup> el conjunto de actividades que la Administración Local ha de realizar en este campo. Considera que la principal actuación municipal es la construcción de la instalación o equipamiento deportivo y su mantenimiento, destacando, como contenido de las prestaciones del servicio, las Escuelas Deportivas Municipales, para la ampliación en horario extraescolar del aprendizaje deportivo, la educación física escolar, la asistencia técnica al usuario de las instalaciones deportivas, los convenios con las Federaciones deportivas y el apoyo al asociacionismo local y la organización de competiciones y actividades deportivas<sup>28</sup>, sistema de gestión que ha sido consagrado en la legislación deportiva madrileña<sup>29</sup>.

Todas estas tesis sobre las competencias municipales en el sector deportivo, a las que podemos unir otras que han abordado la vertiente de como se debe producir la gestión de los expuestos servicios locales deportivos<sup>30</sup>, tienen en

<sup>26</sup> Gabriel REAL FERRER: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», en *Tratado de Derecho Municipal* (Dir. Santiago Muñoz Machado) — Segunda Edición — (Tomo II), Civitas, Madrid, 2003, p. 1768.

<sup>27</sup> Enrique ALONSO GARCÍA, «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», en *Tratado de Derecho Municipal* (Dir. Santiago Muñoz Machado) (Tomo II), Civitas, Madrid, 1988, p. 1413. Nos remitimos a su exposición sobre la historia de este concepto, su incardinación dentro de las fórmulas expuestas en la LBRL y los principios técnicos y jurídicos de su funcionamiento, concretados en los de igualdad, continuidad y mutabilidad y adaptabilidad (*vid.* especialmente pp. 1413 a 1419).

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 1419 a 1428.

<sup>29</sup> El artículo 24 de la Ley del Deporte madrileña establece que el servicio público deportivo municipal consistirá:

- «1. El servicio público deportivo municipal consistirá en el establecimiento de infraestructuras deportivas de uso público, garantizando, como mínimo, las siguientes prestaciones:
  - a) La dirección y asesoramiento técnico por personal cualificado.
  - b) El equipamiento deportivo indispensable.
- 2. La Comunidad Autónoma asistirá técnicamente a los Municipios para el establecimiento y la adecuada prestación del servicio público deportivo municipal.
- 3. El servicio público deportivo municipal podrá prestarse en cualquiera de los regímenes de gestión propios de las Corporaciones Locales.
- 4. Las tarifas que puedan recibirse por la prestación del servicio público deportivo municipal tenderán a cubrir los costes reales, sin perjuicio del establecimiento de regímenes especiales para colectivos específicos cuyas condiciones económicas dificulten su acceso a las instalaciones con el fin de que ningún madrileño quede excluido del acceso al citado servicio en función de su situación económica».

<sup>30</sup> Una mención específica debe realizarse al libro colectivo dirigido por Nicolás F. DE LA PLATA CABALLERO: *Las competencias deportivas locales. Evolución, cumplimiento y ampliación futura*. Signaturas Ediciones, Sevilla, 2006, especialmente pp. 78 a 143, en las que, tras partir de la división entre gestión directa e

común que se centran en dos campos amplios como son las actividades, tanto en su finalidad de promoción, agonísticas, técnicas o de formación, y las instalaciones deportivas, en su vertientes de construcción o en el mantenimiento de las existentes o las que se construyan bajo financiación de otras entidades. Como se puede apreciar, el sistema propuesto no se diferencia de lo establecido en la legislación, sólo aportando variantes dentro de gran conjunto de actuaciones. Y será bajo este prisma sobre el que examinaremos la incardinación del papel del municipio dentro del sistema de distribución competencial sobre la materia deporte.

#### 4. El encaje del municipio en el régimen competencial deportivo

##### A) *La asignación competencial en la legislación deportiva*

Como hemos apuntado en otros foros<sup>31</sup>, sostenemos que la tesis que el ente territorial que tiene competencia directa *ex constitutione* (art. 148.1.19)<sup>32</sup> sobre la materia deporte son las Comunidades Autónomas quienes, en virtud de los principios *ratione materiae* y *ratione loci*, adquieren la facultad de ordenación, en el amplio sentido que hemos propugnado, de este sector social. A ello hay que añadir que la respectiva comunidad autónoma también ordena el régimen jurídico de los municipios que se encuentran en su territorio, siempre bajo los parámetros que ha establecido el Estado, consecuencia del régimen de autonomía bifrontal bajo el que están sometidos los entes locales en España.

Esta afirmación de las facultades autonómicas se traslada a la legislación sectorial deportiva que delimita las funciones que pueden asumir los entes territoriales. Inicialmente hay que señalar que la Ley del Deporte estatal de 1990 se muestra respetuosa respecto a la cita del municipio, al contrario que su antecesora de 1980, al realizar una simple evocación —«lógico silencio» lo define TEJEDOR BIELSA<sup>33</sup>— a la coordinación con las Corporaciones locales en competencias que puedan afectar a los intereses generales del deporte en el ámbito

---

indirecta, analiza los diferentes sistemas de cada una de esas áreas y aporta ejemplos de aplicación concretas en diversos municipios españoles.

Tampoco debe obviarse el estudio de Juan Francisco PARRA MUÑOZ: «El deporte como servicio público local: sus modos de gestión», en *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 55/2004 (julio-septiembre) pp. 323 a 327 y especialmente las páginas 332 y 334 en las que expone porque cataloga al deporte como servicio público local.

<sup>31</sup> Principalmente en nuestra monografía *La distribución de competencias deportivas en España*, Bosch, Barcelona, 2005.

<sup>32</sup> El precepto establece la potestad de los entes territoriales autonómicos sobre «Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio».

<sup>33</sup> Cfr. Julio César TEJEDOR BIELSA, *Público y privado en el deporte*. Bosch, Barcelona, 2003, p. 51, quien concluye que ante ello, «han de ser —han sido ya— las Comunidades Autónomas las que desarrollen, normalmente ampliándolo, el papel reservado a las Entidades locales en materia deportiva».

nacional (art. 2) o la intervención del Ayuntamiento del lugar donde radiquen las instalaciones de una Sociedad Anónima Deportiva cuando se produzca una enajenación de estas (art. 25). Hemos calificado de respetuosa la mención porque entendemos que el legislador estatal comprende que es la perspectiva autonómica la única competente para determinar las grandes directrices de la actuación municipal en este campo.

La normativa autonómica ha optado, en su práctica unanimidad, por establecer un listado de competencias que permiten intervenir a la entidad municipal, facultades que se centran en diversos aspectos que tienen su eje en las instalaciones y en la aplicación de una política municipal deportiva bajo unos criterios o propuestas autonómicas. Sería exhaustivo y reiterativo enumerar las diversas competencias que cada norma determina<sup>34</sup>. Consideramos que resulta más acertado para el fin de este estudio, apuntar cuáles son las fórmulas que emplea la legislación sectorial para otorgar estas potestades, o más llanamente, los límites que se imponen a estas facultades.

Disociando las normas según el canon empleado, podemos agrupar un primer conjunto de leyes que ciñen la eficacia de estas políticas al territorio municipal (LDAr, art. 8; LDE, art. 8; LDG, art. 13 y LDPV, art. 6)<sup>35</sup>, límite que se amplía en algún caso a una cita a que su actuación deberá ajustarse a la política deportiva autonómica (LPA, art. 9). Este último ejemplo no es aislado ya que existe un segundo grupo de normas que introduce fórmulas de tipo recordatorio respecto a que dichas facultades se ejercerán dentro del marco deportivo autonómico y bajo sus límites, como «sin perjuicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía» (LDAnd, art. 7)<sup>36</sup> o bajo «las directrices» de la Generalitat de Cataluña (LDCat, art. 39.1.a).

No obstante, la pauta más utilizada para determinar el ejercicio de estas competencias consiste en la cita a la legislación local, ya sea estatal o autonó-

<sup>34</sup> Una exposición de las citadas facultades acompañada con una descripción de la organización administrativa pública de cada ente autonómico puede consultarse en José BERMEJO VERA: «Modelos deportivos en España. Comunidades Autónomas y Consejo Superior de Deportes» en *Poderes públicos y deporte*. Junta de Andalucía-Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 2003, pp. 36 a 68.

<sup>35</sup> Para una visión más amplia de la situación en Aragón y Galicia, pueden consultarse los comentarios específicos: *Estudio sistemático de la Ley de Deporte de Aragón* (Dir. José BERMEJO VERA). Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998, pp. 81 a 84 y *Análisis de la Ley General del Deporte de Galicia*, elaborado por Eduardo BLANCO PEREIRA, Gonzalo BARRIO GARCÍA y Miguel JUANE SÁNCHEZ. Comares, Granada, 1998, pp. 52 a 57.

<sup>36</sup> Para estudiar el marco competencial deportivo-local en Andalucía, pueden consultarse Eduardo GAMERO CASADO: «La ordenación jurídica del deporte en Andalucía», en *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003 (II) — *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía*—, para quien la Ley del deporte de citada comunidad refleja adecuadamente el relevante papel que corresponde desempeñar a los entes locales en la materialización del derecho al deporte que consagra el artículo 2 de la misma norma (p. 247). Más específico es el trabajo de Francisco TOSCANO GIL: «Las competencias de las entidades locales en materia deportiva en Andalucía», en *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 4 (2004), pp.199-206.

mica, y a la misma norma deportiva. Así, hay disposiciones que relacionan las facultades basándose en la relación de la legislación local autonómica y la correspondiente ley deportiva (LDCan, art. 10 y LDCant, art. 7), mientras que otras aportan junto a la ley sectorial, la remisión a la legislación estatal (LD-Mad, art. 23 y LDMur, art. 9). Mientras, Castilla y León amalgama la legislación estatal, autonómica y el territorio como marco competencial (LDCyL, art. 7) y por su parte, Navarra opta por unir la legislación general y foral (LDN, art. 7).

Finalmente, el grupo más reducido es el que atribuye las competencias municipales sin señalar, en principio, ningún límite como es Castilla-La Mancha (LDC-LM, art. 23) o Illes Balears (LDIB, art. 12).

Merecen mención aparte por su amplitud, las exposiciones de la legislación de La Rioja y la Comunidad Valenciana. La primera enumera su listado de facultades municipales, de acuerdo «a los objetivos de política deportiva» autonómica (LDR, art. 8), para, posteriormente, reconocer la posibilidad de financiación autonómica de las instalaciones municipales, sin perjuicio de los deberes establecidos en la Ley de Bases (art. 9), y la obligación de los municipios de dicha comunidad de prever en sus planeamientos urbanísticos la reserva de zonas dedicadas a infraestructura deportiva (art. 10).

Por su parte, la Ley sectorial valenciana apunta las competencias de estos entes (art. 22), adicionando mandatos sobre el apoyo autonómico a las instalaciones municipales (art. 23), transferencias de instalaciones por parte de las Administraciones titulares a estas entidades (art. 24), reserva de espacios y zonas deportivas (art. 25), cumplir con las normas de utilización y conservación de instalaciones (art. 26) y la elaboración de un censo municipal de estos equipamientos (art. 27).

## B) *Un mínimo competencial bajo directrices sectoriales*

Esbozada la zona de confluencia entre el deporte y el municipio, tanto a nivel de la legislación referente a la Administración local como la reguladora de las actividades físico-deportivas, podemos formular una premisa sobre cual es el papel otorgado al Municipio y de acuerdo a que criterios se desarrolla.

No se puede negar que existe una tradición municipal de fomento del fenómeno deportivo. Las carreras populares (pedestres, ciclistas, etc.), los torneos de fútbol-sala y de otras modalidades deportivas o las competiciones bajo el formato de «XXIV horas» aprovechando las fiestas patronales, son ejemplos de iniciativa de un ayuntamiento que, bajo su promoción y regulación, también interviene en el mundo deportivo. Si sintetizamos la actuación municipal, ésta la podemos concretar en tres ejes: La creación de espacios e instalaciones deportivas, un servicio de promoción del deporte y una promoción y apoyo a las

entidades deportivas locales<sup>37</sup>. Para algún autor, esta acción se integra dentro de los servicios personales locales para garantizar un bienestar social a la población<sup>38</sup> mientras que otros, como ya hemos visto *supra*, apuestan por manifestar la existencia de un servicio municipal deportivo.

La plasmación legal de dicha facultad promocional se ha manifestado en el ya comentado artículo 25 de la Ley de Bases, que establece como competencia propia del municipio las actividades e instalaciones deportivas. Este carácter de competencia propia, como destaca RIVERO YSERN<sup>39</sup>, permite al municipio su ejercicio conforme a su régimen autonómico y bajo su responsabilidad, careciendo el Estado y las Comunidades Autónomas de una potestad de dirección política sobre estas materias.

Hecha esta afirmación de la competencia municipal, hay que realizar diversas puntualizaciones. El ejercicio de las competencias municipales se ciñe al término municipal y para sus respectivos «intereses», como ha proclamado el Tribunal Constitucional<sup>40</sup>, aunque no siempre van ligados el término municipal

<sup>37</sup> Sobre esta última línea de actuación, se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en su sentencia de 20 de mayo de 1999, que examinó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación Navarra de Ajedrez contra la Resolución del Concejal Delegado de Educación y Deporte del Ayuntamiento de Pamplona de 29 de diciembre de 1995, por la que se autoriza un gasto de 255.926 pesetas, con cargo al presupuesto municipal a favor de la federación citada por la actividad desarrollada en la Escuela Deportiva Municipal de Ajedrez, subvención que era de una menor cuantía que las anteriores. En concreto, en el fundamento de derecho 2.º, la resolución establece:

«Consecuentemente, ninguna obligación contrajo el Ayuntamiento de Pamplona con la Federación Navarra de Ajedrez para subvencionar la actividad de fomento y promoción del citado deporte que a ésta le es propia, desarrollada en centros escolares y clubes deportivos de tal ciudad, por lo que ningún derecho ostenta esa federación a la subvención reclamada, sin que quepa en apoyo de su pretensión tomar en consideración la concesión de subvenciones de la misma naturaleza en temporadas anteriores, dada la imposibilidad de la invocación de la concesión de subvenciones como precedente a fin de justificar o fundamentar el derecho a nuevas subvenciones».

<sup>38</sup> Cfr. Albert SERRA: «Los servicios a las personas» en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997, pp. 241 y ss.

<sup>39</sup> José Luis RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*. Ed. Civitas, Madrid, 1999 (4.ª edic.), p. 174.

<sup>40</sup> La autonomía municipal ha sido ratificada desde un inicio por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 4/1981 y 32/1981. Un resumen de esta doctrina la podemos encontrar en la más contemporánea STC 40/1998, de 19 de febrero:

«Este Tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981), fundamento jurídico 4.º)....Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981), sino que, «más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configura-

y los intereses, sino que éstos pueden llevar a radicar una actividad deportiva fuera del espacio geográfico municipal<sup>41</sup>. Asimismo, el régimen bifronte al que está sometida la autonomía local y las consecuentes limitaciones que impone el Estado, vía Ley de Bases, o las Comunidades Autónomas, *ex* competencias sobre la Administración local de su comunidad, hacen más limitada cualquier actuación municipal en el ejercicio de su autonomía<sup>42</sup>.

Pero donde más afecta la incidencia de un ordenamiento diverso al local es cuando interviene un legislador sectorial que, al ostentar una competencia sobre la materia, ordena dicho sector. Esto es lo que ocurre con el deporte en el que la respectiva comunidad es la que ordena y regula el fenómeno deportivo.

Como ha puesto de relieve ORTEGA<sup>43</sup>, el legislador autonómico cuenta con un grado muy amplio de libertad, salvada la garantía de la institución y que tiene como límite indisponible la norma básica estatal. Por ello, entendemos que, con una mera referencia en sus normas, tanto en las reguladoras del ámbito municipal como del sector deportivo, de la competencia prevista en el texto básico de 1985, no quedará cercenada la garantía institucional de los municipios. Utilizando las palabras del Consejo de Estado, con ello se pretende que la legislación autonómica «no puede vaciar de contenido las competencias municipales en esta materia»<sup>44</sup>

Pero proclamado este ámbito competencial, según recuerda a nivel general PAREJA LOZANO<sup>45</sup>, el legislador sectorial, en este caso el deportivo, podrá optar por opciones diferentes dentro de este respeto a la garantía local que, en sus situaciones de concurrencia, puede ir no más allá del simple derecho a interve-

---

ciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC 170/1989 fundamento jurídico 9.º), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992)» (F.J. 39.º).

<sup>41</sup> El supuesto que puede explicar esta disociación es la organización por parte del ayuntamiento de una localidad del interior de España de unas actividades dedicadas al fomento, práctica y enseñanza de la vela, cuya realización se podría instalar en una localidad costera de otra provincia limítrofe, dada la proximidad entre esa localidad y el mencionado litoral, lugar habitual de descanso de muchos vecinos. Esta actuación se podría encuadrar dentro de la política de satisfacer los intereses de algunos ciudadanos de esta ciudad por conocer y practicar una actividad deportiva que no pueden llevar a cabo dentro del territorio geográfico municipal.

<sup>42</sup> Como expone Luciano PAREJO ALFONSO en una monografía que mantiene su vigencia como es *Derecho básico de la Administración Local*, Ariel Derecho, Barcelona, 1988, la autonomía local tiene como principales diferencias con la autonomía de las Comunidades Autónomas, su menor densidad de regulación constitucional, su menor consistencia, cuando menos formal y desde la perspectiva de la dinámica interna del ordenamiento, de la regulación legal, porque la primera se rige por una ley ordinaria y las segundas por una ley orgánica y el agotamiento del ordenamiento local en el ámbito administrativo (pp. 110-111).

<sup>43</sup> Luis ORTEGA ÁLVAREZ. *El Régimen Constitucional de las Competencias Locales*. INAP, Madrid, 1988, pp. 53 y 67.

<sup>44</sup> CONSEJO DE ESTADO: *Memoria de 1991. El Deporte*, op.cit, p. 280.

<sup>45</sup> Cfr. Carles PAREJA LOZANO: «Competències i capacitat d'actuació del Municipi» en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1994-1, p. 66.

nir, como apuntó tempranamente la doctrina, hasta optar por la descentralización de los servicios y despreocuparse de su regulación y gestión o, en la vertiente opuesta, intervenir directamente dictando normas que regulen cada una de las prestaciones<sup>46</sup>.

Las legislaciones sectoriales han reconocido el papel que los municipios pueden tener en materia deportiva. Afirmaciones vertidas en sus exposiciones de motivos como es de destacar el especial protagonismo de las entidades locales andaluzas, como «Administración más cercana al ciudadano» (LDAnd), su posición «como auténticos motores de la práctica deportiva» (LDE) o por «su mejor conocimiento de las necesidades en su ámbito territorial» (LDPA), se unen al interés que desde los núcleos locales se ha producido respecto a los servicios e infraestructuras en materia deportiva.

Sin embargo, expuestos estos presupuestos, hay que descender a comprobar como se plasma esta relación deporte-entidades locales. Consideramos que la Ley de Bases otorga al municipio lo que podemos calificar como el «mínimo competencial» en materia deportiva, no cercenable por el legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico. Pero garantizado este contenido de «lo básico», que puede considerarse como una realidad uniforme configurada por el legislador estatal y que actúa como núcleo jurídico de resistencia frente a eventuales injerencias de la legislación autonómica<sup>47</sup>, y cuyo reconocimiento ha sido proclamado por las normativas deportivas con su mención a las competencias municipales, la estructura que se puede construir con las facultades prácticas alrededor de este mínimo competencial se ajusta a los dictados programáticos del legislador sectorial, en este caso el autonómico, con potestad, no sólo para desarrollar la estructura del deporte en su territorio incidiendo en la actuación de las administraciones públicas y privadas que intervienen en este sector, sino también sobre los entes locales y sus facultades.

Recordemos que los Reales Decretos de transferencias en el ámbito deportivo traspasaron, como facultades autonómicas, la coordinación de las Administraciones Locales en la promoción deportiva<sup>48</sup>. Normas como la Ley del

<sup>46</sup> Luis María CAZORLA PRIETO (Dir.) *et alii*, *Derecho del Deporte*. Tecnos, Madrid, 1992, p. 211.

<sup>47</sup> Cfr. Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Autonomía local y Constitución: Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato» en *REDC*, núm. 70 (Monográfico XXV Aniversario de la Constitución —II—) enero-abril, 2004, p. 168.

<sup>48</sup> A modo de ejemplo, y sin ser exhaustivos, pueden consultarse Real Decreto 2514/1982, de 12 de agosto, sobre transferencias de competencias, funciones y servicios de la Administración de Estado a la Diputación General de Aragón en materia de cultura (BOE núm. 240, de 7 de octubre de 1982); Real Decreto 4096/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Junta de Andalucía en materia de cultura (BOE núm. 41 y 48, de 17 y 25 de febrero de 1983); Real Decreto 653/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de deportes (BOE núm. 113, de 11 de mayo de 1985) o Real Decreto 335/1986, de 24 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de cultura, deportes y asistencia social y promoción sociocultural (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 1986).

Deporte de Cantabria en su Exposición de Motivos han reconocido que «la Administración Autonómica se sitúa como la principal responsable de la formulación y la planificación de la política deportiva con el ánimo de evitar una posible disgregación de la responsabilidad pública deportiva», fórmula similar a la que emplea la Ley del Deporte madrileña y su homóloga de la Región de Murcia al considerar que tiene la finalidad «de evitar duplicidad de acción en aras a una mejor atención al deportista». Por tanto, nos encontramos que los poderes públicos tienen la facultad para realizar una política propia de acuerdo a sus programas y premisas a la que deberá adaptarse, reiterando lo manifestado más arriba, las entidades públicas y privadas.

Y de acuerdo a esta competencia de control, el legislador sectorial ha apostado por reconocer unas competencias a los municipios y vertebrarla de acuerdo a criterios propios, es decir autonómicos, aunque, como recuerda ORTEGA<sup>49</sup>, cuando el legislador sectorial atribuye el grado de intensidad de participación del ente local en el listado de materias del artículo 25.2 de la Ley de Bases tal participación no puede sino articularse en competencia propia. Potestades que, del repaso que puede realizarse de los preceptos que las relacionan, se centran en aspectos genéricos en facetas de gestión, colaboración, participación y logro de determinados fines deportivos y que se concretarían en la promoción del deporte, especialmente del deporte para todos; construcción, mantenimiento y gestión de instalaciones deportivas; colaboración con entidades públicas y privadas; organización del deporte en edad escolar; reserva urbanística del suelo para edificar equipamientos deportivos y promoción del asociacionismo deportivo, en todas sus esferas<sup>50</sup>. No existe, o al menos no se detecta directamente, la certificación que las competiciones o eventos deportivos que pueden organizar los ayuntamientos tendrán el carácter de oficial como el que adquiere las estructuradas por las federaciones deportivas autonómicas. Tampoco se reconoce que los eventos desarrollados dentro del deporte escolar en el ámbito de un municipio serán competencia exclusiva de éste<sup>51</sup>.

Además, como apreciamos *supra*, las competencias que enumeran a favor de los municipios siempre se ejercen «sin perjuicio», «de acuerdo» o «en el marco» de las normas o políticas dictadas sectorialmente. Gráficamente, la si-

<sup>49</sup> ORTEGA ÁLVAREZ: *El Régimen Constitucional de las Competencias Locales*, op. cit, p.100.

<sup>50</sup> Cfr. Nicolás F. DE LA PLATA CABALLERO *et alri*: *Las competencias deportivas locales*, op. cit. pp. 62 a 78. Por su parte, Javier LUNA QUESADA: «La gestión deportiva en el ámbito local» en *El Derecho deportivo en España 1975-2005* (Dir. Ignacio JIMÉNEZ SOTO y Estanislao ARANA GARCÍA), Junta de Andalucía-Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, adiciona otras competencias como la autorización para la apertura de las instalaciones deportivas, autorización para la realización de las actividades y espectáculos deportivos y organización de la estructura local administrativa.

<sup>51</sup> Podemos aportar tres ejemplos de su posición bajo control autonómico. La LDG dispone en este campo que los ayuntamientos deben «promover y tutelar, y en su caso ejecutar» los programas generales de la Administración autonómica, mediante «la colaboración con la misma» (art. 13.3). La LDR también apuesta por la faceta colaboradora de los municipios (art. 8.c). La LDE limita el papel municipal en la promoción en esta área «en el marco de las directrices de la Comunidad Autónoma de Extremadura» (art. 8.1.a).

tuación que actualmente se configura sobre las competencias deportivas de los municipios, la describe la Ley gallega del deporte en su Preámbulo, que transcribimos por su claridad:

«Una vez que la Comunidad Autónoma de Galicia asumió la competencia exclusiva y plena en el sector deportivo y el municipio y la provincia tienen reservado un campo de actuación en el mismo a través de la Ley de Bases del Régimen Local, la Comunidad Autónoma está plenamente facultada para utilizar en su legislación los criterios de redistribución de competencias que considere oportunos, lo cual se llevará a cabo a través de la presente Ley, estableciéndose claramente las competencias que correspondan a las provincias y ayuntamientos dentro de la política deportiva general de la Comunidad Autónoma de Galicia y a la cual deberán someterse dichas entidades locales en el ejercicio de sus competencias en la materia».

Asimismo, no hay que olvidar que la propia Ley básica de Régimen Local ofrece instrumentos que permiten la intervención del Estado y las Comunidades Autónomas dentro de las relaciones interadministrativas<sup>52</sup> como son los órganos de coordinación creados en leyes sectoriales (art. 58.1); la facultad de coordinar, por el Estado o por el ente autonómico competente, las actividades de la corporación local mediante planes sectoriales (art. 59); la subrogación de los entes territoriales superiores en el ejercicio de las competencias locales si el ente local incumple éstas (art. 60) y la decisión final de las administraciones estatal o autonómica en determinadas actividades donde se haga difícil una asignación diferenciada de las facultades decisorias sobre la materia, aunque deba asegurarse la participación de los entes locales (art. 62).

También hay que mencionar que las Comunidades Autónomas puedan delegar competencias en materia de deporte siempre que afecten a intereses propios del municipio<sup>53</sup>, en virtud del artículo 27 de la Ley de Bases, aunque la Administración delegante podrá establecer unos criterios de control sobre el ejercicio de los servicios delegados<sup>54</sup>.

Resumiendo lo expuesto, el Ayuntamiento de una localidad podrá desarrollar una actividad deportiva como la organización de competiciones arriba des-

<sup>52</sup> Seguimos en este apartado a PAREJA I LOZANO: «Competències i capacitat d'actuació del Municipi», op. cit, pp. 67 y ss.

<sup>53</sup> Para Antonio EMBID IRUJO: «Las delegaciones competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas en los entes locales. Planteamiento estatutarios y realidad normativa» en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios homenaje al profesor José M.º Boquera Oliver* (Coord. José M. BANO LEÓN y Juan CLIMENT BARBERÁ), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, el legislador sectorial puede transferir la titularidad de las competencias que antes pertenecían a la Comunidad Autónoma o al Estado a los entes locales o sólo el ejercicio de las competencias (p. 517).

<sup>54</sup> En concreto, este precepto determina que el ente delegante podrá emanar instrucciones técnicas de carácter general, recabar información en cualquier momento sobre la gestión, enviar comisionados o efectuar requerimientos para subsanar los defectos que se observen, además de revocar la delegación o ejecutar por sí mismo la competencia delegada en sustitución del municipio.

critas y sobre las que podrá ejercer las potestades previstas en el artículo 4 de la Ley de Bases local. Esto le permite dictaminar una política deportiva concreta que le faculta para gestionar de la forma que crea más conveniente<sup>55</sup>, y optar, por ejemplo, por favorecer más la realización de actividades que, en cambio, la construcción de instalaciones o el apoyo a las entidades deportivas locales.

Precisamente, respecto a las instalaciones<sup>56</sup> podría argumentarse que es el área de actuación de mayor autonomía competencial, especialmente por el mandato del artículo 26.1 de la Ley de Bases que establece como exigencia a los municipios de una población superior a los 20.000 habitantes las instalaciones deportivas<sup>57</sup>. No obstante, el mencionado plus no escapa a la incidencia del legislador sectorial, cuando, por ejemplo, reduce el número de habitantes de las localidades donde será exigible las mencionadas infraestructuras deportivas, como ocurre en Cataluña o Galicia. Asimismo, hay que recordar que la mayoría de las Comunidades Autónomas han previsto sus planes de instalaciones deportivas, cuyas normas de regulación establecen un deber de colaboración por parte de las entidades locales donde se ubiquen las infraestructuras que se incluyan en los mencionados proyectos.

Ello no impide que si la promoción del equipamiento surge desde la misma administración local, como puede ser la construcción de la habitual pista polideportiva, pueda disfrutar de los beneficios que otorgan las corporaciones autonómicas, aunque deberán adaptar sus previsiones a los presupuestos de los programas de ayudas de la Administración autonómica (ej: LDCat, art. 63), sin que esta adaptación suponga, de acuerdo a la doctrina sobre la actividad subvencional, una cercenación del ámbito competencial.

Recapitulando, la actuación municipal en materia deportiva queda garantizada por un mínimo competencial que le permite desarrollar una política deportiva municipal, pero delimitada a realizarla de acuerdo a los parámetros que establece el legislador sectorial autonómico, facultado para establecer las directrices públicas deportivas que afectan a todas las entidades públicas y pri-

<sup>55</sup> Tal y como destacan ORTEGA/CAMPS/LAGARDERA, *Deporte y Municipio*, op. cit, p. 125

<sup>56</sup> En este campo hay que hacer una mención, sin entrar en el desarrollo de sus facultades, de las competencias que tienen los entes locales sobre los puertos deportivos, potestad que ha puesto de manifiesto la jurisprudencia (sobre su alcance *vid.* STS de la Sala 3.<sup>a</sup> —Secc. 5.<sup>a</sup>— de 2 de julio de 1997 [Ar. 1997, 5714]).

<sup>57</sup> Sobre el carácter obligatorio de este mandato a efectos de ser reclamado por el ciudadano de la localidad ante la desatención de este precepto, suscribimos la argumentación de Ramón TEROL GÓMEZ: *Las Ligas profesionales*. Aranzadi-Fundación Fútbol Profesional, Pamplona, 1998, pp. 181-182, quien siguiendo a QUINTANA LÓPEZ, diferencia entre si el servicio público ya está establecido o cuando no lo está. En el primer caso sí se estaría ante un derecho subjetivo, siendo el fundamento de la pretensión del vecino la ley del servicio y el artículo 18.1.c) de la LBRL que permite a éste a utilizar los servicios públicos municipales. En el caso que no estuviera establecido, y dado que es un servicio *uti universi* (para toda la comunidad), el vecino no tiene un derecho subjetivo o interés directo como en el anterior supuesto, por lo que se estaría ante una acción popular restringida a los vecinos.

vadas de su territorio y de la que no escapa el municipio<sup>58</sup>, opción que evita que se produzcan situaciones que una parte de la doctrina califica como «caprichosas» en las que un alcalde o concejal opte por una política deportiva de carácter meramente propagandística y que no atienda las necesidades de un territorio<sup>59</sup>. Quizás, y también como argumento aplicable al resto de entes locales, podría incorporarse a la legislación autonómica sobre régimen local cuestiones como el conjunto de competencias que de forma estable corresponden a los municipios en materia de deporte, con independencia del sistema deportivo adoptado por la Comunidad Autónomas, y en segundo término, la definición de los contenidos mínimos del denominado servicio deportivo municipal como materialización del mandato del artículo 43.3 de la Constitución. Ello sería, como apunta REAL FERRER, la demostración de la «madurez del sistema»<sup>60</sup>.

### III. LA PROVINCIA Y SU PAPEL EN LA PROMOCIÓN DEL DEPORTE

#### 1. La difuminación del rol deportivo de la Provincia en la legislación

La Provincia ha tenido un rol de escasa importancia dentro de la ordenación del deporte. Los antecedentes legales proporcionan elementos que avalan esta afirmación sobre su irrelevante papel, como la Ley de Régimen Local de 1955, norma que en su artículo 243 no preveía el deporte, o sus instalaciones, como servicio de la Provincia. Sólo el artículo 255 establecía que la Diputación Provincial debía cooperar en la efectividad de diversos servicios municipales, servicios sobre los que relacionaba un listado por orden de preferencia incluyendo en su letra i), «los campos de deporte».

Fue más condescendiente la legislación sectorial deportiva tanto preconstitucional como constitucional, aunque en el primer caso, la Ley 77/1961 se limitó a establecer un mandato para la distribución del reparto de beneficios obtenidos por las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas<sup>61</sup>, mientras que la Ley de Deporte

<sup>58</sup> Tampoco hay que olvidar que dada la *vis expansiva* de la actividad deportiva por su carácter competitivo es habitual que la acción pública tenga efectos más allá del ámbito municipal y que el campeón del torneo local de fútbol sala quiera participar como representante de la localidad en los campeonatos federados se pueden desarrollar a nivel comarcal, provincial o autonómico. Ello, sin que, como advierte Francisco SOSA WAGNER: *Manual de Derecho Local*. Aranzadi, Pamplona, 1999 (4.ª edic.), p. 61, cualquier proyección de un problema fuera de las fronteras municipales lo convierta sin más en supralocal.

<sup>59</sup> Nicolás F. DE LA PLATA CABALLERO *et alrri*: *Las competencias deportivas locales*, op. cit. p. 47.

<sup>60</sup> REAL FERRER: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», en *Tratado de Derecho Municipal*, op. cit, pp. 1772-1773.

<sup>61</sup> En concreto, el artículo 28 disponía:

de 1980 se limitaba a una proclama general de su papel en el artículo 3.4 y a una asignación del dinero percibido (D.T. 4.<sup>a</sup>.b)<sup>62</sup>, previsión que para los comentaristas de la citada norma derivaban en un papel de «promoción» al contrario que los municipios a los que se adjudicaba la función de «servicio»<sup>63</sup>.

La tónica sigue con la legalidad actualmente vigente. Al contrario de lo que ocurre con los municipios, la Ley de Bases estatal no ofrece un listado de competencias o materias sobre las que las Diputaciones Provinciales pueden asumir funciones. El artículo 36.2 se limita a relacionar un cuadro de funciones genéricas sobre las que se deben incardinar las diferentes actividades públicas susceptibles de ser ofrecidas por dicho ente. Ello confiere, a nuestro entender, que el ente provincial deviene como un órgano asistencial de los municipios o como sustituto de éstos cuando no ejercen una competencia o servicio asignado o le es imposible ponerlo en práctica<sup>64</sup>. Esta posición asistencial se derivaría de lo dispuesto en el artículo 36.1 de la Ley de Bases estatal, que establece una serie

---

«Las Diputaciones Provinciales, en cuanto así lo consientan sus obligaciones legales de carácter benéfico, aplicarán en cada presupuesto anual la cantidad que hubieren percibido en el ejercicio anterior por su participación en las Apuestas Mutuas, a fines deportivos de carácter aficionado.

El concepto presupuestario correspondiente se aplicará, al menos en un 50 por 100, en inversiones, créditos o subvenciones para la construcción y sostenimiento de instalaciones deportivas en la provincia. Un 10 por 100, para la construcción del Instituto de Educación Física y ulteriormente para su sostenimiento y concesión de becas. El resto para el fomento y desarrollo de actividades y competiciones de las Federaciones y sociedades deportivas de aficionados de la misma provincia.

Las cantidades correspondientes al primero y tercero de los citados fines se distribuirán de conformidad con los planes que a tal efecto establezcan las Diputaciones Provinciales para construcción de instalaciones y desarrollo de actividades, de acuerdo con las Juntas Provinciales de Educación Física y Deportes, presididas por el Gobernador civil y Jefe provincial del Movimiento».

<sup>62</sup> El artículo 3.4 establecía que,

«Las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares ejercen en estas materias las competencias que les atribuye la presente Ley y normas que la desarrollen, así como cuantas actividades sean necesarias para promover y difundir la cultura física y el deporte en sus respectivos territorios».

Por su parte, la Disposición transitoria cuarta, en su apartado b, articulaba el mandato para que,

«Las cantidades que perciban las Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares o cualquier otro Ente territorial por su participación en los ingresos de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas, que se aplicarán de manera exclusiva a finalidades deportivas, preferentemente a la construcción y mantenimiento de instalaciones de esta índole».

<sup>63</sup> CAZORLA PRIETO (Dir.) *et alri*, *Derecho del Deporte*, op.cit., p. 205

<sup>64</sup> Voces autorizadas de la Doctrina ya expusieron, a principios de los años noventa, la desvalorización política de este ente como instancia local que le reconducía a un rol meramente asistencial. Así, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Provincia en la Constitución» en *La Provincia en el sistema constitucional* (Dir. Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, manifestó que las Diputaciones Provinciales habían quedado reducidas a «una función de asistencia y complemento de la Administración municipal, perdiendo virtualmente su significado de entidades políticas sustantivas» (p. 15). Por su parte, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «El tema de la autonomía provincial: las Diputaciones y el proceso autonómico» en *REALA*, núm. 248, octubre-diciembre, 1990, p. 711, consideraba que, superada la animadversión y a la moda de soluciones comarcales, habría que «fortalecer ese escalafón organizativo intermedio que cuenta con medios consolidados para hacer frente a las necesidades de gestión de servicios ante insuficiencia de muchos municipios».

de competencias centradas en la coordinación, asistencia y prestación de servicios. Junto a estas funciones básicas, el artículo 37 prevé que las corporaciones provinciales puedan asumir competencias delegadas por las Comunidades Autónomas (apartado primero) o del Estado (apartado segundo). En consecuencia, deberá ser desde estos parámetros genéricos desde los que deberemos deducir una posible competencia deportiva y examinar su contenido.

Las leyes autonómicas que han abordado la regulación de la institución provincial tampoco han sido excesivamente proclives a la mención de las posibles competencias en este sector social, quizás, todo ello como correlato al escaso papel que los entes autonómicos otorgan a las entidades provinciales, como consecuencia del carácter refractario que tienen las Comunidades Autónomas a esta organización supramunicipal, con alguna excepción con raíces históricas<sup>65</sup>, y pese a su proclama en la Constitución<sup>66</sup> y su reafirmación por parte del Tribunal Constitucional, quien ratificó tempranamente el valor de la Provincia en el sistema organizativo territorial español y determinó sus características<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> La salvedad la constituye el País Vasco donde las características de los Territorios Históricos se certifican en la propia Constitución en cuya Disposición adicional primera se reconoce que «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». A nivel local, el artículo 37 de la Ley de Bases señala que «Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio».

En el ámbito del deporte, la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (BOPV núm. 182, de 10 de diciembre de 1983 —reformada por Ley 5/1993, de 16 de julio— BOPV núm. 136, de 20 de julio de 1993)—, dispone en su artículo 7.B.6 que corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en la materia «Fomento del deporte. Programas de deporte escolar y deporte para todos». La vigente LDPV en su artículo 5, al igual que hiciera su antecesora de 1988 en su artículo 52, enumera una serie de competencias, que podemos concretar en los campos del deporte escolar, deporte para todos, equipamientos deportivos, asistencia técnica y ayuda económica a los clubes, aprobación de las federaciones deportivas territoriales y su asistencia, coordinación y asistencia de los servicios deportivos municipales, además de las facultades que se les atribuyan por la legislación autonómica y otras que puedan recibir por delegación o transferencia.

<sup>66</sup> Nos referimos al artículo 141 dedicado al ente provincial y que reproducimos:

- «1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.
2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.
3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.
4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».

<sup>67</sup> En concreto, en la clave STC 32/1981, de 28 de julio, se afirma que,

«Los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (artículos 68,2 y 69,2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades autónomas (artículo 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141,1) sino también, y muy precisamente,

La Ley catalana 5/1987, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales<sup>68</sup>, apuesta por un reparto entre la Generalitat y las comarcas de las competencias provinciales, aunque respetando el contenido mínimo de la autonomía provincial y las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, de acuerdo a la legislación estatal (art. 4). En Castilla-La Mancha, la Ley 2/1991, de 14 de marzo, de coordinación de las Diputaciones Provinciales<sup>69</sup> ofrece una separación entre materias de interés general para la comunidad (artículo 6), entre las que se incluye la «Organización del deporte de competición oficial, deporte escolar y universitario y la representación deportiva institucional de la Región» (apartado *in fine*), y las competencias que no sean de interés general y que pueden ser delegadas en las Diputaciones Provinciales entre las que se incluye la difusión del deporte de carácter provincial (artículo 11.d). Este sistema es similar al empleado por Extremadura en la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, que regula las relaciones interadministrativas de las Diputaciones Provinciales con la Comunidad Autónoma<sup>70</sup> y que califica como, de interés general, para dicha comunidad las funciones propias de las Corporaciones Provinciales entre las que se incluye la «Promoción de deporte, educación física y ocio» (art. 10.1.f). Galicia también ofrece un margen competencial a las Diputaciones al incluir en la citada Ley 5/1997 de la Administración Local la posibilidad de crear o mantener servicios en materias que administren los intereses peculiares de sus respectivas provincias, entre los que se integra la «Organización de concursos y exposiciones y de cualquier otra actividad cuya finalidad sea el fomento en materia de cultura, educación y deporte» (art.118.d).

Más concreta en reconocer el papel de los entes provinciales es la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las Relaciones entre la comunidad autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio<sup>71</sup>, al establecer, en su artículo 21, las competencias de estas organizaciones supramunicipales que se concretan en dos ámbitos: el primero, referido a un plan de instalaciones deportivas, y un segundo de animación y promoción deportiva.

---

«entidad local» (artículo 141,1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137). Así lo confirma con claridad el artículo 5.4.º del Estatuto de Cataluña al afirmar expresamente el carácter de la provincia como entidad local.

No precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta, han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación» (F.J. 3.º).

<sup>68</sup> DOGC núm. 826, de 8 de abril de 1987. La STC 109/1998, de 21 de mayo desestimó el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de esta norma.

<sup>69</sup> DOCM núm. 25, de 27 de marzo de 1991 —corr. de err. DOCM núm. 28, de 10 de abril de 1991—.

<sup>70</sup> DOE núm. 98, de 18 de diciembre de 1990.

<sup>71</sup> BOJA núm. 108, de 30 de diciembre de 1987.

Otros entes autonómicos, en cambio, optan por delegar potestades en determinados ámbitos deportivos, como Castilla y León con el deporte escolar<sup>72</sup>, mientras que en la Comunidad Valenciana se dispone un listado competencial bajo unas directrices de coordinación autonómica<sup>73</sup>.

¿La ausencia mayoritaria de una delimitación concreta supone una ausencia fáctica de facultades en este sector? La respuesta doctrinal ha sido negativa.

MONGE GIL promueve un papel de fomento del fenómeno deportivo, aunque reconocía, ya en 1987, que una futura Ley del deporte de Aragón debía reducir al mínimo las competencias de las Diputaciones Provinciales<sup>74</sup>. ALONSO GARCÍA<sup>75</sup> fue un poco más allá en las potestades que le podían corresponder a estos órganos supramunicipales, reconociendo que la planificación de las instalaciones deportivas es una competencia de las Comunidades Autónomas que delimitarían el papel de las provincias a unas funciones de coordinación y asistencia a los municipios concretadas en supuestos de instalaciones provinciales y de cobertura de servicios mínimos provinciales, así como asistencia técnica, que incluiría desde la organización de cursos hasta programas de actividades o asesoramiento en la construcción y gestión de instalaciones, el fomento de actividades, el apoyo a las federaciones y asociaciones deportivas y la coordinación y organización de competiciones. Más prudente se muestra REAL FERRER<sup>76</sup> quien, transportando las funciones genéricas expuestas en los artículos 31 y 36 de la Ley básica de régimen local, señala que las funciones son las de cooperación con los ayuntamientos para asegurar la prestación integral de los servicios de competencia municipal, la coordinación de los respectivos servicios municipales, la asistencia técnica, jurídica y económica, así como atender directamente las necesidades de infraestructuras deportivas supramunicipales.

La normativa deportiva tampoco ha sido muy proclive al referirse al papel de las Diputaciones Provinciales. En el caso de la Ley del Deporte estatal, se puede suscribir el mismo argumento señalado para los municipios. Por su parte, las leyes autonómicas manifiestan una tendencia consistente en que las corporaciones provinciales son entes que restan eficacia a sus competencias sobre la

<sup>72</sup> En esta comunidad autónoma, las Diputaciones Provinciales han recibido el mandato de su organización *ex* artículo 8.d de la LDCyL. En concreto, se desarrolla en el Decreto 115/1992, de 2 de julio, de delegación de funciones a las Diputaciones Provinciales en materia de promoción deportiva (BOCyL núm. 129, de 8 de julio de 1992; corr. de err. BOCyL núm. 171, de 4 de septiembre de 1992), en cuyo anexo se dispone, entre otras funciones delegadas a las corporaciones provinciales, la organización de las competencias escolares o la promoción de agrupaciones para el desarrollo del deporte escolar.

<sup>73</sup> Orden de 15 de enero de 1985 de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana (DOGV núm. 225, de 7 de febrero de 1985) establece una serie de funciones sobre promoción y desarrollo del deporte escolar, el fomento y promoción de publicaciones deportivas, la promoción del deporte en los municipios y del asociacionismo deportivo y la tecnificación y perfeccionamiento deportivo de élite.

<sup>74</sup> MONGE GIL: *Aspectos básicos del Ordenamiento Jurídico Deportivo*, op. cit, pp. 72-73.

<sup>75</sup> ALONSO GARCÍA: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», op. cit, pp. 1405 a 1412.

<sup>76</sup> REAL FERRER: *Derecho Público del Deporte*, op. cit, p. 452.

materia o que interfirieran su actuación o política deportiva, orientación que no es exclusiva de las Comunidades tradicionalmente más autonomistas.

Así, del repaso de la legislación autonómica, podemos destacar un primer grupo integrado por las Comunidad uniprovinciales (Principado de Asturias, Madrid, La Rioja, Región de Murcia o Navarra), en las que las funciones que podrían asumir las Diputaciones han sido atribuidas directamente a la Administración Autónoma, como consecuencia de la identidad entre el territorio provincial y autonómico.

Un segundo grupo sería el compuesto por las Comunidades Autónomas que han optado por referirse a organizaciones reguladoras de entidades supramunicipales propias como los órganos forales de los Territorios Históricos (LDPV art. 5), los Cabildos Insulares canarios (LDCan, art 9) o los Consejos Insulares de Baleares (LDIB, art. 11), mientras que otras han apostado por potenciar elementos territoriales intermedios como ocurre en Cataluña con las comarcas (LDCat, art. 40), aunque sin olvidar un mínimo competencial para las Diputaciones (LDCat, Disposición adicional 1.<sup>a</sup>), opción normativa sobre la que haremos *infra* un comentario específico.

El tercer conjunto lo formarían las normas que no hacen mención a las posibles competencias provinciales, supuesto que se produce en Aragón donde se promueve la potenciación de los Centros de Coordinación Deportiva (LDAr, art. 9) con una cierta tendencia a organizar comarcalmente el deporte<sup>77</sup>, mientras que en la Comunidad Valenciana (LDV, art. 28) se advierte que la competencias provinciales se ejercerán de acuerdo a los criterios de coordinación establecidos en las normas autonómicas de dicha comunidad sobre la relación entre ambas administraciones, en concreto la Ley 2/1983 de 4 de octubre, por la que declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones, entre las que se incluía el «deporte y ocio» (art. 2.1.f)<sup>78</sup>.

La última agrupación la conforman las normas que sí han efectuado una mención específica a las competencias provinciales, apostando por breves apuntes

<sup>77</sup> Así lo ponen de manifiesto Javier OLIVÁN DEL CACHO y Vitelio TENA PIAZUELO: «La Administración Deportiva aragonesa: técnicas y sectores de intervención» en *Estudio sistemático de la Ley de Deporte de Aragón*, cit. p. 82.

<sup>78</sup> DOGV núm. 124, de 6 de octubre de 1983. El apartado segundo de este precepto establece que la Comunidad Valenciana podrá asumir la coordinación de las funciones provinciales sobre las materias enumeradas en el primer apartado en los supuestos siguientes:

- «a) Cuando la actividad de una Diputación pueda tener efectos que excedan del ámbito territorial provincial.
- b) Siempre que el ejercicio de las competencias provinciales sobre tales materias afecte a servicios o competencias propios de la Comunidad Valenciana».

Esta disposición fue objeto de la STC 27/1987, de 27 de febrero, que estimó parcialmente un recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere al artículo 12, párrafos 2.º y 3.º, de la mencionada Ley, aunque no en lo que atañe al artículo 2.

como Extremadura (LDE, art. 8.2), con su inclusión dentro de un genérico «entidades locales» (LDAnd, art. 9.2) o con la exposición de los catálogos de competencias que pueden asumir, opción que toman Castilla-La Mancha (LDC-LM art. 24), Castilla y León (LDCyL, art. 8) y Galicia (LDG, art. 12), siendo esta última la más completa regulación *stricto sensu* sobre la provincia<sup>79</sup>.

## 2. El caso de Cataluña

Previamente a apuntar el papel que entendemos que deben tener las Diputaciones Provinciales en el entramado competencial deportivo, conviene detenerse en el caso de Cataluña, comunidad que, como ya se ha ido apreciando, ha optado por un desapoderamiento de las funciones que correspondían a las Corporaciones supramunicipales. Esta opción ha sido pasada por el tamiz de la jurisprudencia, cuya doctrina resultara clarificadora a efectos de discernir cuales son esas funciones provinciales.

Como ya hemos apuntado, la propuesta catalana<sup>80</sup> se basa en la asunción de las competencias deportivas provinciales por la Generalitat, estableciendo la conservación de una serie de funciones que ejercerán las Corporaciones locales dentro de las directrices autonómicas, según expuso la Disposición adicional primera de la Ley 8/1988, y cuyo tenor literal se mantiene en el vigente Decre-

<sup>79</sup> El artículo 12 dispone:

«Corresponde a las diputaciones provinciales en el ámbito de su territorio:

1. Fomentar, promover y difundir la actividad deportiva en su ámbito territorial, facilitando al máximo la realización de actividades deportivas, en coordinación con los programas generales de la Comunidad Autónoma.
2. Participar en la elaboración y ejecución de los programas generales de la Administración deportiva autonómica cuyo objeto sea la construcción y mejora de las instalaciones deportivas de uso público.
3. Coordinar dentro del programa general de la Administración autonómica la utilización de las instalaciones deportivas públicas de titularidad provincial.
4. Ejercer cuantas funciones y competencias les estén atribuidas en virtud de la normativa estatal, de la presente Ley y de las normas que la desarrollan, así como todas las que les puedan ser transferidas o delegadas, dentro de los programas generales aprobados por la Administración autonómica.
5. Ejecutar, en su caso, por delegación los programas generales que en la materia objeto de la presente Ley apruebe la Administración autonómica correspondiente a su ámbito territorial.
6. Colaborar con los ayuntamientos en la promoción y fomento de la actividad deportiva, en especial en el deporte en edad escolar.
7. Cualesquiera otras actuaciones que redunden en beneficio del desarrollo deportivo local, comarcal o provincial».

Un recomendable comentario del citado precepto es el efectuado por Gonzalo BARRIO GARCÍA en *Análisis de la Ley General del Deporte de Galicia*, op. cit, pp.46-52.

<sup>80</sup> Sobre el régimen competencial deportivo-local en Cataluña puede resultar aún ilustrativo el trabajo de Montserrat GARCÍA LLOVERA: «Las competencias de la Administración Local en materia de deporte. Regulación específica en Cataluña» en *La Constitución y el Deporte*. Unisport, Granada, 1993, pp. 73-82.

to Legislativo 1/2000<sup>81</sup>. Esta ordenación se une el mandato que la misma norma efectuó para que las inversiones provinciales en materia de instalaciones y equipamientos se adecuarán a los planes autonómicos y la obligatoriedad de contribución de las Corporaciones provinciales mediante transferencias (Disposiciones transitorias primera y tercera)<sup>82</sup>. Este cuadro se completó con el Decreto de la Generalitat 197/1988, de 1 de agosto, por el que se crea la Comisión Mixta de Traspaso de Servicios y Recursos de las Diputaciones a la Generalitat o a los Consejos Comarcales, y se establece su composición, organización y funcionamiento<sup>83</sup>; el Decreto 72/1990, de 5 de marzo, de ampliación de la mencionada Comisión Mixta<sup>84</sup> y en el específico Decreto de la Generalitat 202/1990,

<sup>81</sup> La mencionada Disposición adicional primera expone:

- «1. La Administración de la Generalitat asumirá, en virtud de la presente Ley, las competencias ejercidas con anterioridad por las diputaciones provinciales en materia de actividad física y deporte. Esta atribución de competencias comporta el traspaso de los medios materiales y personales afectos a los servicios y a los organismos correspondientes, así como de los correspondientes recursos económicos, de acuerdo con lo establecido por la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.
- 2. Para proceder al traspaso de los servicios y recursos de las diputaciones a la Generalidad deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios:
  - a) Deberán traspasarse a la Generalitat los servicios y recursos de las diputaciones necesarios para el ejercicio de las siguientes competencias:
    - 1.º El fomento y la promoción del deporte hacia las entidades deportivas, federaciones y ciudadanos.
    - 2.º La investigación en el ámbito deportivo.
    - 3.º La asistencia técnica y el asesoramiento a las entidades deportivas y las federaciones.
  - b) Asimismo, deberán traspasarse a la Generalitat:
    - 1.º Los recursos que hasta ahora correspondían a las diputaciones, según la legislación en materia deportiva, por estar destinados a finalidades deportivas y a la construcción y mantenimiento de instalaciones de esta naturaleza, de acuerdo con las competencias que dicha legislación les atribuía.
    - 2.º Las instalaciones deportivas de titularidad de las diputaciones catalanas, sin perjuicio de la delegación de su gestión en los municipios o comarcas.
  - c) Corresponderán a las diputaciones la cooperación y la asistencia económica, jurídica y técnica a los municipios y comarcas, para el ejercicio de sus competencias en materia deportiva. Dichas funciones deberán ejercerse a través del Plan único de obras y servicios de Cataluña, en lo que se refiere a la financiación de inversiones en instalaciones y equipamientos deportivos de competencia municipal, de acuerdo con lo establecido por la Ley 5/1987, de 4 de abril, y de acuerdo con los criterios de coordinación establecidos en la legislación de organización territorial y régimen local de Cataluña y con los planes y programas a que se refiere la presente Ley».

<sup>82</sup> Por su importancia, merece transcribir la mencionada Disposición adicional primera:

«Mientras no se haga efectivo el traspaso a que se refiere la disposición adicional primera, las diputaciones catalanas efectuarán sus inversiones en instalaciones y equipamientos deportivos de acuerdo con las previsiones y determinaciones del Plan director y de los programas de actuación aprobados por la Generalitat de Cataluña, según lo dispuesto por la presente Ley, sin perjuicio de la aplicación inmediata de la normativa del Plan único de obras y servicios de Cataluña, en lo que se refiere a los recursos destinados a financiar inversiones en instalaciones y equipamientos deportivos de competencia municipal».

<sup>83</sup> DOGC núm. 1034, de 24 de agosto de 1988.

<sup>84</sup> DOGC núm. 1279, de 11 de abril de 1990.

de 30 de julio, de traspaso de recursos en deportes de las Diputaciones provinciales a la Generalitat<sup>85</sup>.

Este marco, de orientación marcadamente autonómica, fue puesto en duda en cuanto a su legalidad por los entes provinciales, en concreto por la Diputación de Barcelona, impugnación cuyo resultado se plasmó en dos resoluciones del Tribunal Supremo cuya línea argumentativa resulta necesaria aludir.

#### A) *La STS de 21 de abril de 1997*

Los citados Decretos 197/1988 y 72/1990 fueron recurridos por la Corporación provincial barcelonesa al considerar que habían incidido en el vicio de haber constituido la Comisión Mixta, antes del tiempo previsto en la Disposición tercera de la Ley Catalana 5/1987 de las Diputaciones Provinciales<sup>86</sup>, argumento que negaba la Administración Catalana por considerar, que la primera de las leyes distribuidoras de competencias de las Diputaciones Provinciales de la Comunidad, era la Ley 8/1988, del Deporte, normativa que daba pie para la constitución de la Comisión Mixta.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia, en fecha 12 de junio de 1991, desestimatoria de los recursos acumulados interpuestos por el ente provincial, que planteó un recurso de apelación a dicha resolución.

El fallo del Tribunal Supremo, expuesto en la sentencia de la Sala Tercera —Sección. 3.<sup>a</sup>—, de 21 de abril de 1997<sup>87</sup> rechaza, en primer lugar, la argumentación de la Administración recurrente que la Ley catalana del deporte no puede ser considerada como distribuidora de competencias de las Diputaciones, porque lesionaría el Bloque de la Constitucionalidad. El Alto Tribunal niega este extremo, basándose en el artículo 43.3 de la Constitución y el mandato de fomento a los poderes públicos, que en su opinión se trasluce en el supracitado artículo 3.4 de la otrora vigente Ley estatal de la Cultura Física y del Deporte de 1980 y que, a efectos de Cataluña, tiene su traslación en la Ley del Deporte de 1988, norma esta última que también reparte las competencias entre la Generalitat (art. 3), los municipios (art. 38), las comarcas (art. 39) y las Diputaciones (D.A. 2.2.a). Por ello, entiende la resolución que la competencia mínima del «fomento» de los intereses peculiares de la Provincia expresado en el

<sup>85</sup> DOGC núm. 1331, de 17 de agosto de 1990.

<sup>86</sup> En concreto, la Disposición señala que «La Comisión Mixta establecida por el artículo 5 se ha de constituir una vez haya entrado en vigor la primera de las leyes a que se refiere el artículo 4». Hay que recordar que el mencionado artículo 4 se refiere al traspaso de las competencias provinciales entre la Generalitat y las comarcas, y en concreto se indica que «Las leyes del Parlamento de Cataluña han de distribuir las competencias de las diputaciones provinciales entre la Administración de la Generalitat y las comarcas».

<sup>87</sup> [Azdi. 1997, 3361].

artículo 36.1 de la Ley de Bases, no resulta afectada porque una Ley autonómica como la del deporte establezca su propia distribución. Así, su argumentación advierte que,

«Este razonamiento sería correcto si, por un lado, el artículo 148.1.19 de la Constitución no otorgase a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en la «promoción del deporte», y, por otro, el artículo 9.º.29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 diciembre, no la reiterase. Esto significa que la competencia autonómica en la materia es omnicompreensiva de todos los aspectos referidos al deporte, tanto el de fomento, como el de su ordenación y regulación» (F.D. 2.º).

También avala dicha opción recordando que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 32/1981, se preocupa de reconocer que el artículo 141.3 de la Constitución permite una reordenación de las competencias provinciales a favor de la Generalitat o de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, siempre que la nueva distribución competencial no afectase a la existencia misma de la provincia «como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses».

Es por ello, que el órgano casacional considera que no se produce una merma competencial de las Diputaciones catalanas como consecuencia que,

«La Ley Catalana del Deporte 8/1988, conforme al reparto que antes vimos, deja en manos de las Diputaciones de su territorio las competencias referentes a la cooperación y asistencia económica, jurídica y técnica en materia deportiva a los municipios y comarcas, con lo que queda garantizado su contenido institucional en tal materia.

El hecho de que el artículo 36.1, d) de la Ley de Bases del Régimen Local confiera de forma genérica a las Diputaciones Provinciales competencia para el fomento de los intereses peculiares de la Provincia, no impide que en determinados sectores, de competencia exclusiva de la Generalidad, como en el caso del deporte, y una vez salvada la garantía institucional en la forma dicha, se conceda su fomento a otras Administraciones, máxime cuando tal actividad ciudadana física no se incluye expresamente dentro de esos intereses peculiares» (F.D. 2.º).

Por último, la resolución también descarta que se haya producido una vulneración del mandato de fomento del deporte, con independencia de cuál sea el titular de la competencia de ordenación de éste sector social. Esta posición la justifica haciendo referencia a que un supuesto es que el título competencial para el fomento de un determinado sector esté atribuido de forma expresa y concreta a una Administración diferente de aquella que tiene la competencia para la ordenación y regulación de la misma y otro distinto es cuando el fomento se confiere con carácter general para cualquier clase de actividad, y hay una determinada actuación que viene atribuida también con carácter general y de forma expresa a otra Administración, como ya hemos visto que ocurre con el deporte.

B) *La STS de 13 de marzo de 2000*

También el citado Decreto 202/1990 fue objeto de recurso por parte de la Diputación de Barcelona como consecuencia del establecimiento de unos porcentajes que las Corporaciones provinciales debían transferir a la Generalitat para sufragar la actividad deportiva<sup>88</sup>, de acuerdo al cálculo del porcentaje de participación en los ingresos provinciales establecido en el artículo 12.1 de la Ley 5/1987, de Diputaciones<sup>89</sup>.

Al contrario que en el caso anterior, la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 29 de mayo de 1992, estimó parcialmente el recurso al anular el Decreto únicamente en los particulares del mismo que afectaban a la mencionada Diputación barcelonesa<sup>90</sup>. En este particular razona, en síntesis, que la Diputación sigue teniendo competencias propias en el ámbito deportivo, siendo preciso, por ello, que cuente también con medios económicos para su desarrollo; y sin embargo —afirma dicha sentencia— «si la Generalidad llega a asumir, cual pretende, toda aquella participación, es visto que la Diputación recurrente, a la que hemos de ceñir nuestro pronunciamiento, se quedaría sin los medios económicos necesarios destinados a financiar aquellas tareas», sólo anulando estos planteamientos respecto a la de Barcelona al ser la única recurrente.

No obstante, la mencionada Corporación planteó un recurso de casación a la sentencia que también fue recurrida por la Generalitat. El Tribunal Supremo, en sentencia de su Sala 3.<sup>a</sup> —Sección 3.<sup>a</sup>—, de 13 de marzo de 2000<sup>91</sup> desestimó ambos recursos. Así, ante la alegación de la Corporación provincial de la infracción del artículo 36.1.d) de la Ley de Bases, el órgano jurisdiccional recuer-

<sup>88</sup> En concreto, el artículo 2 de la citada norma establecía como cuantías y en relación con los correspondientes presupuestos de ingresos corrientes:

Diputación de Barcelona: 1,648%.

Diputación de Girona: 2,651%.

Diputación de Lleida: 1,519%.

Diputación de Tarragona: 1,554%.

<sup>89</sup> El citado precepto dispone:

«1. En los supuestos de traspaso de servicios como consecuencia de la modificación de las competencias provinciales, los correspondientes recursos económicos consistirán en un porcentaje de participación en los ingresos provinciales, calculados los costes directos e indirectos del servicio transferido y según los gastos de inversión real y mantenimiento para el funcionamiento y desarrollo normal de los servicios. Se establecerán los mecanismos o criterios de actualización automática de las dotaciones económicas».

<sup>90</sup> El mencionado fallo no entiende que se produjera una vulneración del artículo 36.1 de la Ley de Bases de 1985 y determinados preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales pero en cambio, sí considera que se ha llevado a cabo incorrectamente la cuantificación del porcentaje, al identificar los recursos económicos a traspasar con el importe de la participación en las quinielas deportivas del Estado

<sup>91</sup> [Ar. 2000, 8251].

da íntegramente en su fundamento de derecho cuarto la doctrina de la sentencia de 21 de abril de 1997, volviendo a reiterar la competencia autonómica para la distribución de esta materia.

Tampoco el Alto Tribunal entiende que con este Decreto se infringiera diversos artículos de la Ley de las Haciendas Locales y se vulnerara el principio de autonomía presupuestaria. La resolución repasa su anterior sentencia sobre el conflicto Generalitat-Diputaciones y la doctrina exteriorizada en la sentencia del Tribunal Constitucional 109/1998, en la que se expone que «la financiación de las Diputaciones Provinciales está en relación con los servicios que gestiona, de tal forma que su capacidad financiera será directamente proporcional a una mayor o menor amplitud de la titularidad de los mismos y del número de ellos» lo que se adecuaría a lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución.

### 3. La desprovincialización del deporte

La figura de la Provincia ha visto mermada sus facultades tradicionales tras la aparición de las Comunidades Autónomas. Esta afirmación resulta evidente no sólo raíz de las exposiciones jurídicas formuladas a lo largo del estudio, sino de la práctica cotidiana. La aparición de un nuevo foco de poder con capacidad política y administrativa superior a las corporaciones provinciales han desvirtuado muchas de sus funciones que han pasado a los órganos «superiores» que, a su vez, las ejecutan por sí o, en casos concretos, los redistribuyen a través de otros entes territoriales que podemos calificar de intermedios, sobre los que profundizaremos en el próximo epígrafe.

De esta tendencia reduccionista no ha sido inmune el deporte. Reiterada la competencia autonómica directa sobre el deporte y las facultades indirectas que tiene el Estado, la única vía que puede entenderse como «directa» para la intervención del ente provincial es el mandato genérico de fomento del artículo 43.3 de la Constitución como poder público, al que dedicaremos un apunte posteriormente.

¿Queda por ello desposeída la Provincia de intervención en este sector social? Si examinamos la norma básica del régimen provincial, la respuesta podría ser afirmativa por la falta de mención de esta materia, como consecuencia de la genérica ausencia de un listado de competencias o sectores. No obstante, algún autor como ORTEGA<sup>92</sup>, considera que la materialidad de las competencias provinciales hay que buscarla en los listados de los artículos 25.2 y 26.1 de la Ley de Bases, lo que permitiría hablar de una facultad «supletoria» sobre el deporte como consecuencia de su vinculación con la función asistencial y sustitutoria que tienen la Provincia.

<sup>92</sup> Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ: *El Régimen Constitucional de las Competencias Locales*, op. cit, pp. 162-163.

Pero esta articulación en busca de un contenido competencial de las Diputaciones Provinciales no empece que el sistema distributivo apunte a que se produce una reordenación, y nuestro entender a una «desprovincialización» del régimen jurídico público deportivo, que no privado<sup>93</sup>.

Si el legislador sectorial competente en materia de deporte resulta el autonómico, éste puede regularizar la distribución entre los entes que caen bajo su *vis* competencial como son las provincias, los entes intermedios y los municipios.

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha recordado de forma manifiesta y reiterada, como apuntamos *supra*, que hay una autonomía provincial que garantiza la existencia y funcionalidad de esta institución y que es el freno a propuestas de carácter eliminatorio de algunas comunidades respecto a este ente, límites cimentados sobre la teoría de la «garantía institucional»<sup>94</sup>. Ahora bien, ello no impide, analizando el texto constitucional y la Doctrina vertida por su órgano hermenéutico, recordar que la Constitución no hace una enumeración de las funciones propias de la Provincia y sí prevé la existencia de otros entes territoriales no tan tradicionales como ésta, opción que implicaría una distribución de poder entre todos ellos<sup>95</sup>.

No obstante, la ordenación del fenómeno deportivo debe realizarla la corporación autonómica y éste puede distribuir las funciones sobre el deporte entre los entes «inferiores». Hay Comunidades Autónomas que han apostado por mantener el papel de las Diputaciones como órgano ejecutor de la política autonómica y asistencial de los municipios, ejemplos que han sido citados en los apartados anteriores. Pero tampoco se puede olvidar que existe una corriente consolidada que se orienta hacia la «desprovincialización». No sólo Cataluña, a la que siempre se alude como ejemplo de desapoderamiento de las competencias provinciales, sino otros entes autonómicos han propuesto fórmulas nítidamente cercenadoras de la Provincia promoviendo el fomento de otros entes intermedios y la transferencia de competencias en materia asistencial, como Aragón<sup>96</sup>. Incluso comunidades

<sup>93</sup> Esta afirmación se justifica porque todavía es tradicional entre las Federaciones deportivas la división en provincias, ya sean como Federaciones provinciales o como delegaciones de este mismo ámbito geográfico de las Federaciones autonómicas.

<sup>94</sup> Una exposición de la aplicación de la citada teoría defendida en España en los inicios de la década de los años ochenta por Luciano PAREJO ALFONSO y su aplicación a la defensa de la existencia y las competencias de la provincia, la encontramos en José-Luis PIÑAR MAÑAS: «Carácter indispensable o no de la provincia» en *RAP*, núm. 96, septiembre-diciembre, 1981, pp. 267-288, quien, analizando la STC de 26 de julio de 1981 y la adopción que efectúa de esta teoría para garantizar el carácter necesario de la provincia, recuerda que esta tesis tiene dos vertientes, una objetiva que significa que la presencia de la institución puede ser modificada por el legislador ordinario dentro de los límites de esa garantía, y una vertiente subjetiva, que otorga a los titulares de ese autogobierno gozan de esa protección reforzada que da la garantía.

<sup>95</sup> Cfr. Rafael ENTRENA CUESTA: «El marco constitucional para la ordenación de la comarca» en el libro colectivo *La Comarca com a ens territorial*. Generalitat de Catalunya-Escuela de Administración Pública de Catalunya, Barcelona, 1984, p. 32.

<sup>96</sup> La Disposición adicional octava del Aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón (BOA núm. 149 de 30 de diciembre de 2006), recogiendo el texto literal de la Disposición adicional sexta de

como Andalucía que, en su Ley provincial sí establecen un marco deportivo para las corporaciones provinciales, en su Ley deportiva refunde todos los entes «inferiores» bajo la tipología «entidades locales» superando las propuestas de los anteproyectos de esta norma que eran calificadas como «respetuosas»<sup>97</sup>.

Esta última opción, no supone, a nuestro entender, una vulneración del marco competencial provincial ni causa una indefensión de la Provincia cuando el legislador sectorial especifica que una materia por su alcance supramunicipal pueda ser regulada por un ente u otro en virtud de la política deportiva autonómica para supuestos de gestión de instalaciones u organización de competiciones en el ámbito escolar. Como apunta LEGUINA<sup>98</sup> respecto al artículo 36.1 de la Ley de Bases, no todos los servicios de carácter supramunicipal han de ser forzosamente gestionados por las Diputaciones Provinciales porque esta atribución chocaría abiertamente con lo que disponen la mayoría de los Estatutos de Autonomía, y sólo lo serán en la medida en que así lo digan las Leyes estatales y autonómicas.

Ello nos lleva a apoyar la argumentación del Tribunal Supremo desarrollada con ocasión de analizar la cuestión en Cataluña, que contaría con el aval de lo dispuesto en el artículo 141.3 de la Constitución que permite la existencia de agrupaciones de municipios diferentes a las provincias, y que ratificaría la opción comarcal o insular para realizar las funciones que ostentaba la entidad provincial como órgano supramunicipal.

No obstante y retomando una línea apuntada al inicio de este apartado, y por vía del mencionado artículo 36.1.d) de la Ley de Bases, que permite a la Provincia «el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia», podría encontrarse una posible intervención, aunque había que identificar cual es el círculo de los intereses provinciales. Como apunta LÓPEZ RAMÓN<sup>99</sup>, esta operación puede realizarse por el legislador competente sobre la materia que, como ya vimos, ocurre en el ámbito deportivo en diferentes ocasiones,

---

la derogada Ley 23/2001 de medidas de comarcalización (BOA núm. 153, de 28 de diciembre de 2001) dispone que, respecto a las Competencias de las diputaciones provinciales, el Gobierno de Aragón impulsará «la transferencia de las que fueren apropiadas que sean gestionadas por las comarcas, en el contexto y actividad de las Comisiones Mixtas que se creen al efecto», así como que los entes comarcales puedan asumir «la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios en su ámbito territorial», estableciendo en el apartado segundo de la misma disposición que las competencias de asistencia a los municipios de las diputaciones provinciales y las que se otorgan a las comarcas debían ejercitarse «en colaboración».

<sup>97</sup> Así las definía José Luis CARRETERO LESTON: «La distribución de competencias en materia deportiva entre CC.AA., provincias y municipios: El caso andaluz» en *La Constitución y el Deporte*. Unisport, Granada, 1993, p.86, para quien la Ley del Deporte, en la esfera provincial, debía respetar «las ya atribuidas por la denominada 'Ley de Diputaciones' y, en su caso, asignando delegaciones o transferencias de funciones de la Comunidad a las provincias» (p. 89).

<sup>98</sup> Jesús LEGUINA VILLA: «La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local» en *REALA*, núm. 227, julio-septiembre, 1985, p. 437.

<sup>99</sup> Fernando LÓPEZ RAMÓN: «Los servicios públicos propios de la Provincia» en *La Provincia en el sistema constitucional* (Dir. Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT). Diputación de Barcelona-Ed. Cívitas, Madrid, 1991, p. 358.

mientras que también se puede aplicar la cláusula general de competencia del citado precepto que permite que sea la propia Provincia la que identifique su propio círculo de intereses y organice los correspondientes servicios, consecuencia del carácter de entidad territorial de la Provincia (art. 3.1 de la LBRL), no estando el establecimiento de estos servicios limitado por la existencia de otras Administraciones Públicas que presten servicios públicos en las mismas materias, incluso de forma coincidente. No obstante, como apunta MORELL OCAÑA<sup>100</sup>, las Diputaciones habrán de respetar la ordenación ajena —estatal o autonómica— establecida en cada sector para proyectar su actividad en el mismo, teniendo su acción un significado de complemento o suplencia del que desenvuelve la entidad titular de la competencia global, que en nuestra materia, objeto de examen, tiene el deporte. En estos supuestos, consideramos que habría que buscar formas de coordinación<sup>101</sup>, previstas en la propia Ley de Bases<sup>102</sup> y que como destaca MARTÍN RETORTILLO, se convierte en un título que tienen las Comunidades Autónomas para relacionar determinadas competencias y para desapoderar a las Diputaciones Provinciales<sup>103</sup>.

Debe ser en el aspecto de fomento donde la actividad de los entes provinciales pueden tener un mayor campo de actuación, en sectores como las ayudas económicas a los deportistas y entidades de su territorio<sup>104</sup>. Con ello, se alcanzaría el verdadero sentido constitucional de la Provincia del que habla MORELL OCAÑA y que propugna un desplazamiento hacia una consideración funcional de ésta asumiendo una función como instancia de apoyo de los municipios<sup>105</sup>.

<sup>100</sup> Luis MORELL OCAÑA: «La competencia de fomento de las Diputaciones Provinciales» en *La Provincia en el sistema constitucional* (Dir. Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT). Diputación de Barcelona-Ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 141.

<sup>101</sup> Tal y como afirma LÓPEZ RAMÓN en «Los servicios públicos propios de la Provincia», op. cit., p. 358.

<sup>102</sup> Recordemos que el artículo 59 del texto básico prevé la existencia de planes sectoriales como elementos de coordinación tanto estatales como autonómicos, según su competencia sobre el sector de la acción pública, en el que se fijarán los objetivos y determinarán las prioridades de ésta. En el objeto de nuestro estudio, la competencia radicaría en las Administraciones autonómicas.

<sup>103</sup> Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «El tema de la autonomía provincial: las Diputaciones y el proceso autonómico», op. cit. pp. 697-699.

<sup>104</sup> Ejemplos de esta actuación promocional los encontramos con un simple repaso a las webs de las corporaciones provinciales o de periódicos de ámbito provincial. Así, y a modo de muestrario de diversas fórmulas utilizadas en el último año, podemos encontrar la subvención de 600.000 euros otorgada por la Diputación Foral de Vizcaya a la Fundación Athletic Club Fundazioa, de la cual es patrono, para la promoción y desarrollo del deporte del fútbol durante el año 2006. En cambio, la Diputación de Almería ha optado en marzo de 2007 con aprobar un Plan General de Deportes que contará con un presupuesto de 3,5 millones de euros que incluye ocho proyectos provinciales, dos en cada uno de los planes, y veintidós programas de actuación. Otra fórmula es la de los convenios de colaboración, empleada, entre otras por la Diputación de Lleida que, en 2006, suscribió diversos con entidades como la Unió Esportiva Lleida S.A.D. de Segunda División B, la entidad ciclista organizadora de la Vuelta Ciclista a la Provincia o con la Federación Catalana de Tenis para la organización del torneo internacional femenino Copa S.M. La Reina.

<sup>105</sup> Cfr. Luis MORELL OCAÑA: «Concepción constitucional de la provincia como entidad local», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría* (vol. IV). Civitas, Madrid, 1991, p. 3293.

## IV. LOS ENTES INTERMEDIOS Y SUS COMPETENCIAS RESPECTO AL DEPORTE

El epílogo al repaso de los entes locales existentes en el Estado español debe concretarse en un sucinto comentario a los entes supramunicipales que ocupan un espacio competencial intermedios entre los municipios y la provincia.

Los principales ejemplos de estos niveles territoriales intermedios, sin olvidar otras figuras de reminiscencias históricas como las *Veguerías* en Cataluña<sup>106</sup>, son las comarcas y las islas, estas últimas en las comunidades insulares. Aunque las Comunidades Autónomas han adquirido competencia sobre el régimen local en sus respectivos territorios, hay que recordar que ésta tiene el límite de la regulación básica que ostenta el Estado y que es una ley estatal —la Ley de Bases de 1985— la que determina, primero en su artículo 3.2.b, su carácter de ente local, y posteriormente, en su artículo 42 la posibilidad de concreción de dicha competencia y como se puede desarrollar, lo que ha sido criticado por la doctrina desde el prisma competencial<sup>107</sup>.

Conviene ahora apuntar, aunque sea de forma esquemática, cual es el papel que se les reserva en materia de deporte y su incardinación en el sistema competencial.

### 1. Las comarcas

Cataluña es reconocida como el ejemplo más significativo de la opción comarcal como Administración local<sup>108</sup>. El inicial Estatuto de Autonomía de 1979 preveía su establecimiento en el artículo 5.1), reserva que ha mantenido y ampliado la nueva norma estatutaria en su artículo 92. Con la mencionada base de la norma fundamental autonómica, la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña<sup>109</sup>, hoy refundida, junto a otras normas, en el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre que aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña<sup>110</sup> articuló estas entidades de se-

<sup>106</sup> Entidad recogida en el nuevo Estatuto de 2006 en sus artículos 90 y 91 y que ha sido uno de los apartados considerados como de posible inconstitucionalidad en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados (recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006).

<sup>107</sup> Ver por todos Joaquín FERRET I JACAS: «Las Organizaciones Supramunicipales en España: las Comarcas» en *REALA*, núm. 254, abril-junio, 1992, pp. 324-325.

<sup>108</sup> Aurelio GUAITA: «La provincia española a partir de la Constitución de 1978», en *RAP*, núm. 94, enero-abril, 1981, proclamó, en su momento, que Cataluña era «el único caso evidente» de una minoritaria, pero evidente «exacerbada tradición antiprovincial y comarcalista» (p. 49).

<sup>109</sup> DOGC núm. 826, de 8 de abril de 1987.

<sup>110</sup> DOGC núm. 4013, de 19 de noviembre de 2003 — corr. de err. DOGC núm. 4023, de 3 de diciembre de 2003). Entre las normas, que además de la Ley 6/1987, refunde están la Ley 3/1990, de 8 de enero, de modi-

gundo grado, que actualmente, y con la base de la división comarcal efectuada en el Decreto de 27 de agosto de 1936, ha dado lugar a que en esta Comunidad existan en la actualidad cuarenta y una comarcas<sup>111</sup>.

Pero a pesar de augurios doctrinales que veían una limitada influencia de esta figura cercenada al ámbito catalán<sup>112</sup>, otras Comunidades que también han legislado específicamente sobre esta figura territorial, han sido, y con un lugar preminente Aragón, con el ya citado Decreto Legislativo 1/2006 que refunde la legislación iniciada en 1993<sup>113</sup> y que con su reciente Estatuto consagra esta entidad como parte fundamental de su organización territorial con un doble papel de prestadora de funciones y servicios y como gestora de actividades de ámbito supramunicipal (art. 83)<sup>114</sup>. Tampoco deben tener una mención específica otras corporaciones autonómicas como Castilla y León que, con la Ley 1/1991, de 14 de marzo<sup>115</sup>, instauró la del Bierzo; Galicia, que prevé su establecimiento mediante la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal<sup>116</sup>; Cantabria, con la Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas<sup>117</sup>, sin olvidar otras que se han incorporado a esta opción comarcalizadora<sup>118</sup>.

Centrándonos inicialmente en Cataluña, el Decreto Legislativo 4/2003 en su artículo 25 no ofrece un listado concreto de materias sobre las que estos entes intermedios pueden asumir potestades de ordenación y control remitiéndose a

---

ficación0 de la división comarcal de Cataluña (DOGC núm. 1243, de 17 de enero de 1990) y la Ley 8/2003, de 5 de mayo, de tercera modificación de la Ley 6/1987 (DOGC núm. 3878, de 7 de mayo de 2003).

<sup>111</sup> Número fijado en la Ley 22/1987, de 16 de diciembre (DOGC núm. 929, de 18 de diciembre de 1987) modificada por la Ley 5/1988, de 28 de marzo (DOGC núm. 992, de 16 de mayo de 1988).

<sup>112</sup> En concreto José-Ramón PARADA VÁZQUEZ y Mariano BACIGALUPO SAGGESE: «Artículo 141. La Provincia y otras entidades supramunicipales», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. X (nueva edición) (Dir. Óscar ALZAGA VILLAAMIL). Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1998, consideran que la Ley de Bases alarmada por la posibilidad que se creara en todo el territorio nacional esta nueva entidad local, impuso una «muy eficaz condición limitadora» en el artículo 42.2 de la citada Ley básica, por lo que estimaban que «el final de la historia» iba a ser el establecimiento de la comarca «únicamente en Cataluña» (p. 534). El desarrollo legislativo adoptado por otros entes autonómicos y que hemos señalado ha desvirtuado esta afirmación.

<sup>113</sup> El camino lo inició la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón (BOA núm. 133, de 19 de noviembre de 1993), completada por la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal (BOA núm. 145, de 11 de diciembre de 1996 —corr. de err. BOA núm. 149, de 20 de diciembre de 1996) y culminada con la ya comentada Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización.

<sup>114</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007).

<sup>115</sup> BOCL núm. 55, de 20 de marzo de 1991.

<sup>116</sup> DOG de 19 de julio de 1996.

<sup>117</sup> BOC de 6 de mayo de 1999.

<sup>118</sup> Nos referimos a la Comunidad Valenciana y La Rioja. La primera ha incluido en su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006), la comarca como figura territorial (art. 65). Por su parte, La Rioja optó por una vía legislativa genérica como es la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de normas reguladoras de la Administración Local de La Rioja (BOR núm. 30, de 11 de marzo de 2003), para su incorporación, como dispone el artículo 2.

otras normas<sup>119</sup>. Este mandato de atribución, contrasta con la Ley originaria 6/1987 en cuyo artículo 25.e) sí incluía el «deporte» mandato que fue cumplimentado por el Parlamento catalán con la Ley 8/1988 del Deporte, en cuyo artículo 39 enumeró un listado de potestades en las facetas de coordinación y cooperación municipal y participación a nivel autonómico, facultades que se mantienen en el vigente artículo 40 de la Ley del Deporte de Cataluña<sup>120</sup>, además de instituirse por vía reglamentaria la comarca como ámbito territorial de los planes de construcción de infraestructuras deportivas en la citada comunidad<sup>121</sup>.

También Aragón, en su Decreto Legislativo 1/2006 de comarcas, establece como competencia propia el deporte (art. 9.1.10), mandato que se reitera en un específico precepto, el artículo 21, relacionando facultades de tipo general, especialmente promocionales, y de tipo particular, concretadas en aspectos relativos a instalaciones y competiciones en su territorio, así como la gestión de su respectivo Servicio Comarcal del Deporte<sup>122</sup>, función esta última que se rela-

<sup>119</sup> El nuevo Decreto Legislativo 4/2003 obvia cualquier listado de competencias en su artículo 25 y apuesta por establecer una triple fuente de facultades: las que atribuye la propia norma en materia de cooperación, asesoramiento y coordinación de los ayuntamientos en su artículo 28; las atribuidas por leyes sectoriales aprobadas por el Parlamento de Cataluña, entre las que se incluiría la Ley del Deporte y, por último, las que las que le deleguen o le encarguen de gestionar la Administración de la Generalidad, la diputación correspondiente, los municipios, las mancomunidades y las comunidades de municipios, y las organizaciones asociativas de entes locales.

<sup>120</sup> La transcripción literal del precepto es la siguiente:

«Corresponderá a las comarcas, como entidades locales supramunicipales:

- a) Promover y difundir la actividad física y el deporte en su respectivo territorio.
- b) Coordinar la utilización de las instalaciones deportivas públicas de uso comarcal.
- c) Cooperar con los municipios y las entidades deportivas en la promoción de la actividad física y el deporte.
- d) Construir, ampliar y mejorar instalaciones deportivas de interés comarcal.
- e) Suministrar los elementos necesarios para establecer las determinaciones del Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña, los cuales deberán referirse, como mínimo, a la estimación de los recursos disponibles y a las necesidades y déficits del ámbito territorial correspondiente.
- f) Participar en la elaboración y ejecución de los programas de la Generalidad que tengan por objeto la financiación de la construcción, ampliación y mejora de las instalaciones deportivas, de los que serán beneficiarios los entes locales».

<sup>121</sup> Así lo determina el Decreto 95/2005, de 31 de mayo, del Departamento de Presidencia de la Generalitat, que aprueba el Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña (DOG núm. 4397, de 2 de junio de 2005), en su artículo 10 que la configura como ámbito de la red básica junto a otros espacios más indeterminados como las áreas básicas territoriales o la agrupación de áreas básicas.

<sup>122</sup> Conviene transcribir por su carácter descriptivo el citado precepto:

«Artículo 21. Deporte.

En lo relativo a deporte, corresponde a las comarcas:

A) Con carácter general:

- a) La promoción y fomento de la actividad deportiva realizada en la comarca a través de las entidades asociativas, clubes y otros entes deportivos de carácter público o privado.
- b) La ejecución de programas de fomento de la enseñanza y práctica de la actividad físico-deportiva escolar y juvenil, con especial incidencia en la difusión de los deportes tradicionales aragoneses.

cional con la encomienda prevista en el artículo 9 de la Ley del Deporte aragonesa, que establece la figura de los Centros de Coordinación Deportiva, órganos ejecutores de la política autonómica y que en el ámbito supramunicipal se convierten en los citados Servicios Comarcales (art. 9.4)<sup>123</sup>.

Estos ejemplos, y otros que se producen en otras comunidades que de forma puntual han recogido la opción comarcal, como Cantabria<sup>124</sup>, Castilla y León<sup>125</sup> o La Rioja<sup>126</sup>, demuestran, en principio, una tendencia en potenciar esta organización como fórmula para acercar las acciones públicas en lugar de la Provin-

- 
- c) La promoción del desarrollo de las actividades físico-deportivas para las personas de todas las generaciones, con especial atención a quienes sufran cualquier tipo de disminución.
  - d) El apoyo a la formación técnica y la ayuda médica a los deportistas.
  - e) La planificación y dotación de instalaciones y equipamientos deportivos.
- B) En particular, corresponden a las comarcas las siguientes competencias:
- a) En lo relativo a instalaciones y equipamientos deportivos:
    - a') La participación en la elaboración del Plan general de instalaciones deportivas.
    - b') La elaboración y ejecución, en su caso, de Planes comarcales de construcción y modernización de instalaciones y equipamientos deportivos.
    - c') El establecimiento y aprobación de los criterios y requisitos para la utilización y aprovechamiento de los equipamientos, con el respeto de las normas autonómicas sobre la materia.
  - b) En lo relativo a competiciones deportivas:
    - a') La organización y colaboración en la organización de competiciones deportivas de ámbito comarcal, en especial las fases comarcales de los Juegos Escolares de Aragón, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las federaciones deportivas aragonesas y a las entidades locales.
    - b') La autorización de las actividades físico-deportivas de carácter competitivo celebradas fuera de las instalaciones deportivas correspondientes.
    - c') La elaboración y actualización del censo deportivo comarcal de instalaciones y equipamientos deportivos.
- C) Las comarcas gestionarán el Servicio Comarcal de Deportes referido en el artículo 9 de la Ley 4/1993, de 16 de marzo, del Deporte de Aragón, ejercitando a través de él las funciones reguladas en la Ley mencionada.
- D) En el ámbito de la actuación en materia de instalaciones y equipamientos deportivos, las funciones de la comarca deberán desarrollarse de acuerdo con el Plan general de instalaciones deportivas de la Comunidad Autónoma.
- E) Las comarcas velarán por el cumplimiento de los requisitos generales de accesibilidad en las instalaciones deportivas que se encuentren en su territorio».

<sup>123</sup> La competencia sobre la materia «Deporte» se reitera en las leyes aragonesas de creación de cada comarca. Así, a modo de ejemplo, la Ley 20/2002, de 7 de octubre, de creación de la Comarca del Bajo Cinca/Baix Cinca (BOA núm. 119, de 7 de octubre de 2002) preceptúa dicha opción competencial en el artículo 5.1.10).

<sup>124</sup> La citada Ley 8/1999, de Comarcas dispone en su artículo 9.e) como competencias propias «Deportes».

<sup>125</sup> Ya hicimos referencia a la Ley 1/1991 de creación y regulación de la comarca de El Bierzo, que dispone en su artículo 4 que el mencionado ente podrá ejercer competencias que le atribuyan las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública sobre unas materias entre las que se encuentra «Cultura y deporte».

<sup>126</sup> La citada Ley 1/2003 de Administración Local, posibilita que las leyes de creación de las comarcas determinaran el alcance de las competencias, entre las que se incluye «Deportes» (art. 71.2.g) y sin perjuicio de lo que establezcan las leyes sectoriales.

cia, y de la que también intenta evitar su caracterización excesivamente política<sup>127</sup> cuestión sobre la que volveremos más adelante al examinar su rol como ente asistencial deportivo.

## 2. Las islas

La peculiaridad geográfica de las dos comunidades insulares, Canarias e Illes Balears, recogido en sus respectivos Estatutos (EACan, art. 8.2<sup>128</sup> y EAIB, art.8<sup>129</sup>) han consolidado la Isla, propiciando que, desde sus administraciones, se haya producido un reconocimiento del papel que deben tener los órganos rectores de estos territorios infraprovinciales cuyas instituciones de gobierno son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Consejos Insulares.

En el archipiélago canario, los Cabildos Insulares recibieron las transferencias de fomento del deporte, vía Disposición adicional de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen jurídico de Administraciones Públicas de Canarias<sup>130</sup>. Este mandato se concreta mediante una norma reglamentaria como es el Decreto 152/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración en la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares en materia de cultura, deportes y patrimonio histórico-artístico<sup>131</sup>. Las competencias y funciones que se traspasan siguen el esquema de incluir actividades en los ámbitos de la promoción, coordinación municipal e instalaciones<sup>132</sup>. Este papel se complementa con el listado de competencias que presenta la Ley canaria del Deporte en su

<sup>127</sup> Como pone de relieve Luis MORELL OCAÑA: «La Administración local en la Constitución» en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución*. INAP, Madrid, 1998, la diferencia entre la comarca y la provincia se centra tanto en evitar la dialéctica entre centro político estatal y sociedad periférica que puede asociarse a la provincia, como en que el ente comarcal se sostiene sobre la estructura de núcleos de población entre los se genera unos lazos intermunicipales más genuinos y exclusivamente vecinales (p. 787).

<sup>128</sup> Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982); reformado por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 1996; corr. de err. BOE núm. 61, de 12 de marzo de 1997).

<sup>129</sup> Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983); reformado por Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corr. de err. BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994), y Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero (BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999) y especialmente por la reciente Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007 -corr. de err. BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2007—).

<sup>130</sup> BOCAN núm. 96, de 1 de agosto de 1990 —corr. de err. BOCAN núm. 125, de 5 de octubre de 1990—.

<sup>131</sup> BOCAN núm. 92, de 28 de julio de 1994.

<sup>132</sup> El artículo 2.b de la citada disposición reglamentaria articula como competencias y funciones:

«B) En materia de fomento del deporte:

1. Fomentar y coordinar la práctica del deporte para todos y la educación física no escolar.
2. Promover la coordinación y armonización de los planes y programas deportivos de los municipios.
3. Prestar asistencia técnica en materia de instalaciones deportivas a los Organismos públicos y privados que llevan a cabo actuaciones deportivas.

artículo 9.2 y que produce una ampliación tanto en la vertiente promocional como de garantías del cumplimiento de normas de seguridad y urbanísticas que afectan al sector deportivo.

También se ha producido una descentralización en las Illes Balears. El Estatuto de Autonomía, en su redacción por Ley Orgánica 1/2007, dispone en su artículo 70.9 como competencia propia de los Consejos Insulares, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, la de «Deporte y ocio. Fomento y promoción de las actividades deportivas y de ocio».

El marco distributivo se rige por la Ley 6/1994, de 13 de diciembre, de atribución a los Consejos Insulares de competencias en materia de patrimonio histórico, promoción sociocultural, animación sociocultural, depósito legal de libros y deportes<sup>133</sup>, en la que se atribuye a estas Administraciones territoriales una serie de competencias (art. 6)<sup>134</sup> de la que se disocian las que se reservan a la entidad autonómica (art. 11)<sup>135</sup>. Como en el supuesto canario, la remisión a

4. La coordinación de las Administraciones municipales de la isla en la promoción y difusión de la cultura física y deportiva.
5. Creación de Escuelas de Iniciación en el ámbito municipal y de perfeccionamiento en el ámbito insular de deportes.
6. Promover la celebración de cursos y campañas de iniciación, adaptación y perfeccionamiento en el ámbito del deporte de tiempo libre y deporte para todos.
7. Elaboración, aprobación y ejecución de los Planes Insulares de construcción, modernización y ampliación de instalaciones deportivas, ateniéndose a las directrices del Plan Canario de Infraestructura Deportiva.
8. La ejecución de obras insulares incluidas en el Plan Regional de infraestructura deportiva».

<sup>133</sup> BOCAIB núm. 159, de 29 de diciembre de 1994.

<sup>134</sup> El citado artículo 6 preceptúa:

«Los consejos insulares asumirán todas las competencias que habían sido asumidas por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de deportes:

1. Las derivadas del Real Decreto 4101/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de cultura.
2. Las derivadas del artículo 8 n) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, en cuanto a elaborar los censos de las instalaciones deportivas ubicadas en su ámbito territorial.
3. Las que determine la ley balear del deporte.
4. Asimismo se atribuyen a los consejos insulares las competencias, funciones y servicios de deportes siguientes:
  - a) La titularidad de los gabinetes insulares de medicina deportiva y la coordinación de la gestión de los gabinetes locales de medicina deportiva.
  - b) La elaboración, la aprobación y la ejecución de los planes insulares de establecimientos y de instalaciones deportivas».

<sup>135</sup> De acuerdo al citado artículo 11, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se reserva en materia de deportes las potestades, los servicios, las funciones y las actuaciones específicas siguientes:

- «1. La homologación, la autorización y la creación de las titulaciones deportivas en el ámbito balear.
2. La convocatoria de los programas de tecnificación y de alto rendimiento deportivo, su inspección y seguimiento.

la legislación sectorial deportiva tuvo su traducción en una mayor ampliación competencial, concretado en un artículo 11 de la Ley del Deporte balear que propugna potestades insulares que van desde la vertiente de la ejecución de la legislación y política comunitaria a organización de competiciones y cooperación en actuaciones supramunicipales.

### 3. ¿El nuevo ente asistencial de los municipios?

El auge que desde las Comunidades Autónomas se ha fomentado de los entes intermedios como contraposición al papel de la Provincia no ha pasado de puntillas respecto al ámbito deportivo como se aprecia de la exposición precedente. La legislación sectorial deportiva ha apostado, a nuestro parecer, por un doble papel para los entes comarcales o insulares.

El primero consistiría en un papel de ejecutor de política autonómica mediante la delegación de funciones para la organización de competiciones, especialmente de ámbito escolar, que le permite realizar diversas acciones públicas como la construcción de instalaciones o la organización de actividades propias<sup>136</sup>. Es decir, puede poner en práctica una política deportiva comarcal, similar, en contenido y fines, a la que describimos en el apartado correspondiente a los municipios.

Sin embargo, donde consideramos que se produce un hecho de mayor enjundia es en el rol que se confiere a estas entidades supramunicipales como órganos asistenciales de los municipios, cumpliendo una función que en principio parece reservada a las Diputaciones Provinciales. Sin recurrir al paradigmático

- 
3. Tramitar y resolver los procedimientos para el reconocimiento de asociaciones deportivas y para la inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas de la Comunidad Autónoma.
  4. La gestión de los siguientes registros autonómicos:
    - a) El Registro de Asociaciones Deportivas.
    - b) El Registro de Directores de Instalaciones Deportivas.
    - c) El Registro de Licenciados en Educación Física.
    - d) El Registro de Centros de Práctica Deportiva.
  5. Tramitar y resolver la aprobación de los estatutos de federaciones deportivas baleares y su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas de las Islas Baleares.
  6. Tramitar y resolver los procedimientos para la aprobación del reglamento de la elección para la constitución de la asamblea general y la designación de presidentes de federaciones deportivas.
  7. La convocatoria y la regulación de los programas de promoción deportiva de ámbito balear, los cuales se llevarán a cabo con la colaboración de los consejos insulares, así como las fases finales de las competiciones que incluyan los mencionados programas».

<sup>136</sup> Como apuntó de forma temprana Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (volumen II), Civitas, Madrid, 1984, las comarcas pueden constituirse tanto en Corporaciones locales como órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma a efectos de gestionar determinados servicios por su encargo o delegación (p. 208).

ejemplo de la comunidad catalana hallamos muestras de nuestra afirmación en la legislación deportiva aragonesa, de la que ya hicimos referencia que convierten los Centros de Coordinación Deportiva en el ámbito comarcal como Servicios Comarcales de Deportes, entre cuyas funciones se encuentra «servir de cauce para el asesoramiento técnico de los Municipios de la zona en la elaboración de los programas locales de actividades físico-deportivas» (LDAr, art. 9.3.h) o «prestar asesoramiento técnico en la construcción, planificación y gestión de las instalaciones deportivas en su ámbito territorial» (LDAr, art. 9.3.l).

Estos ejemplos apuntan a esta función de prestación de ayuda técnica que tradicionalmente se asumía desde los entes provinciales. ¿Es una conculcación de la autonomía provincial y sus competencias sobre asistencia a los municipios? Nos decantamos por considerar que no. En primer lugar, porque la autonomía provincial no ha sido afectada por las regulaciones autonómicas, y más tras las advertencias del Tribunal Constitucional a su respeto. En segundo lugar, porque hay que recordar que la Ley de Bases de Régimen Local, al contrario que ocurre con los municipios, no establece un listado de materias sobre las que las Corporaciones provinciales pueden tener competencias, sino preceptúa una genérica referencia a funciones asistenciales, que el propio artículo 36.1 del texto básico dispone que serán las que atribuyan las leyes del Estado o las Comunidades Autónomas. Si éstas, competentes en materia de deporte optan por establecer que la mencionada actividad prestacional corresponde a los entes intermedios, sin entrar a si subyacen en esta decisión razones de disminución del poder provincial o de mayor aproximación de la administración pública a los ciudadanos, consideramos que el legislador autonómico actúa con perfecto ajuste a la legalidad porque elige una opción de política deportiva que se extrae del marco competencial general entre entes territoriales españoles, basada en los ejes de autonomía bifronte para los entes locales y la competencia autonómica sobre la materia deporte, principios reiterados a lo largo de la presente obra. Por ello, esta propuesta puede ser tan válida como otras que sí apuestan por reafirmar el papel de las Diputaciones Provinciales, posiblemente por no existir en su comunidad una tradición comarcalista, porque que, siguiendo a MARTÍN MATEO, nos hallamos ante un ente local que atiende a necesidades que exceden de la capacidad de los municipios aislados y ante un ámbito de prestación de servicios que pueden ser comarcalizables<sup>137</sup>.

## V. CONCLUSIONES A MODO DE RECAPITULACION

La visión panorámica que hemos ofrecido puede pecar de imperfecta dada la complejidad que el lector ha comprobado que existe en este campo de la

<sup>137</sup> Vid. Ramón MARTÍN MATEO: «La comarca como ámbito de prestación de servicios» en el libro colectivo *La Comarca com a ens territorial*. Generalitat de Catalunya-Escuela de Administración Pública de Cataluña, Barcelona, 1984, pp. 98-101.

confluencia entre deporte y entidades locales. Pero, creemos, en primer lugar, que se ha cumplido la pretensión de esbozar, y principalmente, de reivindicar el papel de estas administraciones territoriales, que no olvidemos que son las más próximas al ciudadano.

Y esta proclama de las potestades municipales se desarrolla dentro del reconocimiento de la dialéctica Estado-Comunidades Autónomas, auténtico centro de gravedad en la ordenación del deporte en España desde el ámbito de los poderes públicos. Y este foco de atracción e influencia, sin duda, demuestra que es uno de los ejemplos más diáfanos de la incidencia de un ordenamiento diverso al local al intervenir un legislador sectorial que, con competencia sobre la materia, ordena dicho sector. Pero este advenimiento no impide que los entes locales como poder público y cumpliendo el mandato expuesto en el artículo 43.3 de la Constitución pueda ejercer una actuación definida sobre un conjunto de actividades que, sin duda, constituyen la práctica lúdica más importante de la sociedad contemporánea y a cuyo alrededor se genera una importante corriente de sentimiento y pasión e, indudablemente, de actividad económica.

El ejemplo del Municipio creemos que es el más cristalino. No sólo por su catalogación ya expresada de «poder público» de acuerdo a la previsión constitucional, sino por su concreta plasmación como competencia en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Esta inclusión nos permite asegurar que le da garantía para tener una política municipal propia que girará alrededor de tres ejes: La creación de espacios e instalaciones deportivas, un servicio de promoción del deporte y una actividad de fomento y apoyo a las entidades deportivas locales.

No negamos, y así se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente estudio, que esta capacidad de regulación no es plena y queda diluida ante su comparación frente a los dos mencionados focos de poder territorial español. En concreto, a nadie escapa que el legislador autonómico cuenta con un grado muy amplio de libertad, aunque debe respetar la «garantía institucional» de esta entidad. Consideramos que la Ley de Bases otorga al municipio lo que podemos calificar como el «mínimo competencial» en materia deportiva, no cercenable por el legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico. Pero garantizado este pilar central, reconocimiento proclamado por las normativas deportivas con su mención a las competencias municipales, el edificio que se puede construir con las facultades prácticas alrededor de este mínimo competencial se ajusta a los dictados programáticos del legislador sectorial, en este caso el autonómico.

Más problemas, y así se ha puesto de manifiesto en el apartado correspondiente, genera el encaje de la Provincia como poder público y su articulación dentro de esta confluencia de vectores normativos. Cabe apuntar, inicialmente, que estas dificultades no son exclusivas del sector social conocido como deporte, sino que es consustancial a la propia figura territorial y su idiosincrasia postconstitucional que ha derivado en una merma de facultades y relieve tras la aparición de las Comunidades Autónomas.

Sin discusión, y así los hemos proclamado, aunque no existe una relación de materias o sectores sociales sobre los que la Provincia puede intervenir, ésta ostenta una facultad «supletoria» sobre el deporte como consecuencia de su vinculación con su función asistencial y sustitutoria de los municipios de su demarcación. Ello no impide una «desprovincialización» del régimen jurídico público deportivo, porque la ordenación del fenómeno deportivo debe realizarla la corporación autonómica y ésta puede distribuir las funciones sobre el deporte entre los entes «inferiores».

Y este arrobamiento autonómico, como ha proclamado el Tribunal Supremo, no impide que la competencia mínima del «fomento» de los intereses peculiares de la Provincia, expresada en el artículo 36.1 de la Ley básica, resulte afectada porque una Ley autonómica produzca una reordenación de funciones en su ámbito territorial. Además, como se ha propuesto aquí, podría apelarse a una posible intervención en el campo deportivo que se deduce de la letra d) del mencionado artículo 36, que permite al ente provincial «el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia», aunque había que identificar cual es el círculo de los intereses provinciales.

Paralela a esta disminución general, salvo destacadas excepciones, del papel de la Provincia, ha surgido una corriente de incremento de la importancia del papel que han adquirido los entes supramunicipales, y que hemos calificado como intermedios.

Pocas críticas genera el rol que pueden ostentar las islas y la ordenación de Cabildos (Canarias) o los Consejos Insulares (Illes Balears). En contraposición, la comarca, que no olvidemos que es un ente con perfecto encaje constitucional como ha expuesto la Doctrina más autorizada, ha motivado y motiva (las citas bibliográficas así lo demuestran) ciertas reticencias por motivos que consideramos más extrajurídicos que de otra categoría. La especificidad de este estudio ha impedido entrar en amplias disquisiciones sobre esta pieza de la distribución territorial, pero de los apuntes desarrollados y de la práctica relacionada, plasmada en una cada vez más numerosa legislación que se ha intentado poner de manifiesto a riesgo de pecar de excesivo, nos permite concluir que estamos ante un ente asistencial de los municipios que, posiblemente, agrupados bajo esta configuración, sientan lazos más profundos de unión y representación que otras corporaciones más amplias. Esta afirmación, y no es nuestra intención, no pretende reducir al vacío las competencias de las Diputaciones Provinciales en concreto en el campo del deporte, pero como apuntó MUÑOZ MACHADO, puede ser absurdo que se mantengan Diputaciones sin ninguna responsabilidad que atender como un caro tributo a una institución que algunos casos no conecta con tradiciones administrativas de tradición anterior a la época centralista<sup>138</sup>. Por tanto, la opción de política deportiva del legislador sectorial autonómico de

<sup>138</sup> MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (volumen II), op. cit, p. 212.

aplicar principios de actuación comarcal, deviene un marco perfectamente legítimo y de posibles, y la realidad nos conduce a afirmarlo así, buenos resultados en el campo deportivo, especialmente a nivel de deporte de formación y de instalaciones para acoger actividades físico-deportivas.

En resumen y sea cual sea la opción por la que opte el legislador, especialmente el autonómico dada su consideración de regulador del fenómeno deportivo en su territorio junto con su capacidad en intervenir en las administraciones locales, podemos considerar que los entes locales tienen una capacidad de intervenir en determinadas facetas del universo deportivo, consagrada jurídicamente, y que su carencia de recursos, especialmente económicos y que es el mal endémico de estas entidades, no puede impedir que caiga en un rol nimio ante la atracción de cualquiera de los dos focos principales de gravedad del poder territorial cuya continua dialéctica suele oscurecer el papel de otras figuras «inferiores» desde un punto de vista únicamente geográfico. Si hemos podido proclamar las potestades y el valor de la actuación local, consideraremos la pretensión de este estudio no ha sido fútil.

## **II. Jurisprudencia**