

I. ESPAÑA

LA ADMINISTRACION DEPORTIVA: EVOLUCION Y POSIBLE CONFIGURACION *

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. TRAYECTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEPORTIVA ESPAÑOLA: 1. Absorción del Deporte por la Administración del Movimiento Nacional (1941-1977). 2. La reincorporación de la Organización Deportiva a la Administración Pública. Trascendencia del Real Decreto-ley de 1 de abril de 1977. El Deporte como actividad social. 3. Adscripción de la Administración Deportiva al Ministerio de Cultura. El Consejo Superior de Deportes. 4. Necesidad de perfeccionar y potenciar la Administración Deportiva.—III. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DEPORTIVA: 1. Adaptación de sus estructuras a los objetivos de la política deportiva. 2. La configuración de la Administración Deportiva como Administración especializada y autónoma. 3. La Administración Deportiva debe hacer posible la unidad de dirección y programación compatible con una amplia descentralización. 4. La Administración Deportiva como Administración de participación. 5. La eficacia gestora de la Administración Deportiva: el tema de la forma jurídica.—IV. CRITERIOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEPORTIVA EN EL MARCO DE LAS OPCIONES QUE OFRECE EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL: 1. Rigidez de las formas jurídicas y posibles vías de flexibilización. 2. Exclusión de las formas corporativas y empresarial. 3. Oportunidad del modelo organizativo del Organismo autónomo para la Administración Deportiva previa la admisión de especialidades en su régimen jurídico-administrativo. 4. Referencia a las principales especialidades en relación con el régimen común de los Organismos autónomos: A) Régimen presupuestario. B) Ordenación patrimonial. C) Régimen de contratos. D) Régimen de la función pública deportiva. E) Amplio reconocimiento de la facultad de acudir a la vía convencional para regular sus relaciones con otras Administraciones y Entidades.

I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno deportivo ha adquirido tal grado de extensión y masificación en las sociedades contemporáneas que se hace inevitable su conexión e inserción —con más o menos intensidad— en la Administración Pública. El presumiblemente válido, en otras épocas, principio del «deporte para los deportistas», en nuestros días es difícilmente sostenible por cuanto el deporte no es una cuestión que afecta a unos practicantes iniciados, sino a toda la sociedad, y, en consecuencia, el Estado ante esta necesidad vital se ve precisado a hacer acto de presencia en su ordenación y regulación (1). El deporte, como genuina manifestación social espontánea, ha estado durante una larga etapa

* Comunicación a la Asamblea General del Deporte, convocada por el Consejo Superior de Deportes. Madrid, diciembre de 1977.

(1) Para una visión sobre el deporte como instrumento de política cultural de masas, J. MAYNAUD: *Sport et politique*, París, 1966. Desde la perspectiva del proceso de intervención administrativa en el fenómeno deportivo, P. LEGENDRE: *Histoire de l'Administration* (de 1750 à nos jours). PUF, 1968, pp. 444-446.

desvinculado del mundo del Derecho (2) —el aparato coactivo y formalista del mundo jurídico aparecía como incompatible con el dinamismo y las convenciones propias del estamento deportivo—, pero en la actualidad su creciente complejidad le ha impulsado a demandar, a veces angustiosamente, el auxilio y la protección de las normas jurídicas estatales (3). De esta forma hemos sido testigos cómo el tema deportivo ha irrumpido en la temática de las preocupaciones de la ciencia del Derecho civil y penal, y de modo muy significativo, en el Derecho laboral (4).

El Derecho administrativo no podía mantenerse ajeno a esta línea de evolución, especialmente cuando el Estado se ha interesado y ha asumido un papel de dirección e impulsión de este nuevo servicio social. Entre las muchas facetas que al Derecho administrativo (5) interesan en relación al deporte, destaca el tema de la Administración deportiva, en cuanto organización gestora de esta singular actividad social. La configuración concreta de esta Administración deportiva es de indudable importancia y trascendencia político-social, pero que precisa ser articulada en un cuerpo de normas jurídicas. Las reflexiones que a continuación se exponen responden a esta preocupación en un momento en que la organización deportiva existente ha experimentado un cambio de rumbo decisivo que debe ser encauzado a través de un sistema de ordenación jurídica eficaz.

II. TRAYECTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEPORTIVA ESPAÑOLA

1. Absorción del deporte por la Administración del Movimiento Nacional (1941-1977)

La incipiente y rudimentaria organización administrativa que presentaba el deporte al finalizar la década de los años treinta en nuestro país sufre una radical transformación con la promulgación del Decreto de 22 de febrero de 1941, por el que se crea la Delegación Nacional de Deportes (cuyo Estatuto orgánico se articula por Orden de 17 de junio

(2) Para una síntesis de las actitudes históricas del Estado ante el deporte, J. C. GERMAIN: *Les sportifs et le Droit*. Faculté de Droit de Liège, 1975, pp. 73-81.

(3) La demanda de protección del aparato jurídico del Estado al deporte se ha suscitado con carácter prioritario en el campo laboral. En este sentido cabe recordar que la Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976 configura como relación laboral de carácter especial «el trabajo de los deportistas profesionales» (artículo 3.º, g)).

(4) Especialmente en la literatura española, L. E. DE LA VILLA GIL: «Los deportistas y el Derecho del trabajo», en *Estudios en homenaje al profesor LÓPEZ ROBÓ*, Madrid, 1972, vol. III, pp. 505-520.

(5) *Vid.* M. S. GIANNINI: *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, en «Riv. Dir. Sportivo», 1949, núm. 1; A. SANDULI: *Manuale di Diritto amministrativo*, Nápoles, 1962, p. 555; G. RENATO: *Le sport nel Diritto pubblico e nel Diritto di polizia*, Milano, 1953, y T. I. MARIANI y T. A. MARIANI: *Gli ordinamenti sportivi*, 1977, 408 pp. En España, con carácter monográfico, M. CARMelo GONZÁLEZ GRIMALDO: *El ordenamiento jurídico del deporte*, Civitas, Madrid, 1974, con un interesante prólogo del profesor T. R. FERNÁNDEZ.

de 1945). La significación de esta normativa es plural y, consecuentemente, su enjuiciamiento debe hacerse desde distintas perspectivas. En un orden general de consideraciones, la normativa a que hemos hecho referencia es la expresión de un cambio radical de actitud del Estado ante el deporte, de una actitud meramente abstencionista ante el fenómeno deportivo se pasa a una decidida postura intervencionista; el deporte, de ser una mera estructuración por y para los deportistas, se transforma en un cometido de la actividad estatal de signo netamente conformador e impulsor que exigirá el despliegue de técnicas jurídicas mucho más complejas y sutiles que las propias de un simple control de policía administrativa. La nota más sustantiva, no obstante, de esta nueva estructuración intervencionista estatal —en definitiva, se perfila una tendencia que en el Derecho comparado se apuntaba con cierta nitidez— radica en el modelo conformador e ideológico que pretende imprimirse al fenómeno deportivo. Se articula, en primer lugar, una estructuración integral y rígida del deporte en todos sus niveles con claro detrimento de la espontaneidad social connatural a su emergencia histórica y con un marcado acento ideológico y de instrumentación política al puntualizarse que «la dirección y el fomento del deporte español se encomienda a FET y de las JONS» (art. 1 del Decreto de 22 de febrero de 1941).

Estos rasgos institucionales iniciales perdurarán durante todo el período 1941-1977, ya que la norma básica del Decreto-ley de 23 de diciembre de 1961 sobre Educación Física no alterará sus presupuestos, antes al contrario, contribuirá a reafirmarlos y a consolidarlos, otorgándoles el máximo nivel de juridicidad positiva. La repercusión más trascendente en el orden jurídico de este modelo singular de organización radicarán en su total independencia de la Administración del Estado (6) y del régimen jurídico-administrativo, puesto que a nivel normativo —reafirmado insistentemente por la jurisprudencia— se considerará que el Movimiento Nacional es una entidad política al margen y sin conexión con la Administración pública del Estado. De esta forma, el deporte, encuadrado en el Movimiento Nacional, constituirá una especie de singular enclave organizativo al margen de toda referencia al Ordenamiento jurídico-administrativo, privado de las garantías jurídicas que dicho Ordenamiento ofrece y del acceso a los Tribunales de Justicia. El deporte vivirá en el período 1941-1977 en una zona jurídicamente ambigua en una situación de «no derecho» (en su consideración estatal) —regido por un ordenamiento singular y especialísimo, de difícil justificación— en el que sólo a través de una tensa insistencia

(6) J. A. GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, «Revista de Derecho Privado», Madrid, 1967, pone de relieve que «España forma parte de aquellos países que han intervenido decididamente en el deporte bajo el prisma organizativo», p. 1238. La característica de esta organización radica, según el autor citado, en su configuración como «organización extraestatal de carácter interno». Vid. pp. 1237 y ss.

ha penetrado, ocasionalmente, por obra de la jurisprudencia (7), el régimen garantizador del Ordenamiento jurídico general.

2. *La reincorporación de la Organización del Deporte a la Administración Pública. Trascendencia institucional del Decreto-ley de 1 de abril de 1977: El deporte como actividad social*

El proceso de cambio constitucional operado por la Ley de Reforma Política de 4 de enero de 1977 incide de forma directa en la organización del Movimiento Nacional y, como consecuencia lógica, en la estructuración del deporte. El Real Decreto-ley 20/1977, de 1 de abril, sobre reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional del Movimiento y nuevo régimen jurídico de las Asociaciones, funcionarios y Patrimonio del Movimiento transfiere a la Administración pública todos aquellos organismos del Movimiento que desarrollan funciones de carácter social, «funciones que —como puntualiza la exposición de motivos— trascienden a los intereses de carácter general, *al margen de significaciones ideológicas de cualquier índole*, es decir, las funciones sociales, generalmente desarrolladas por la Administración pública en los países de nuestro entorno geográfico y cultural, tales como *la acción social, la promoción del deporte y de la cultura...*».

Dos consideraciones de especial relieve merecen ser puntualizadas en orden a la transferencia de la Organización del Deporte a la Administración pública:

— Con carácter prioritario debe subrayarse que se devuelve al deporte la consideración de actividad social al margen de toda vinculación ideológica y partidista de signo político. Esta circunstancia es lo suficientemente relevante para sostener que es necesario un replanteamiento de la actitud del Estado ante el deporte, actitud que deberá traducirse en la correspondiente normativa que en un futuro regule con carácter general e institucional la actividad deportiva (todo ello con independencia de la Disposición final 4.^a, que deja subsistente el régimen jurídico y económico que establece la Ley de Educación Física de 1961, debiendo interpretarse esta subsistencia como simple régimen transitorio).

— En el orden jurídico-administrativo, la transferencia implica la inserción de la estructura orgánica del deporte en el marco institucional de la Administración pública y la aplicación, consecuentemente, a la misma de todo el dispositivo legal que integra el régimen jurídico y sistema judicial de garantías del Ordenamiento jurídico-administrativo. La actividad deportiva se inserta plenamente —respondiendo a

(7) C. GONZÁLEZ GRIMALDO: *Las vías de garantía y la exclusión jurisdiccional en el Ordenamiento jurídico-deportivo*, en el núm. 71 de esta REVISTA (mayo-agosto 1973), y M. DE ARIAS SENOSEAIN: *El control por la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos y normas del Ordenamiento jurídico-deportivo*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 8, enero-marzo 1976. En la doctrina italiana, F. P. LUISO: *La giustizia sportiva*, Milán, 1970.

un anhelo, unánimemente sentido—en el orden y sistema jurídico estatal. La transferencia afecta al orden patrimonial (art. 6), funcional (art. 4), orgánico (art. 3) y asociativo (art. 8), manteniéndose el régimen jurídico y económico—en lo no derogado implícitamente—de la Ley de Educación Física de 1961 (Disposición final 4.^a).

En cumplimiento de estas previsiones organizativas, se dictó el Decreto 596/1977, de 1 de abril, por el que se crea en la Presidencia del Gobierno una Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte como organismo directivo en materia deportiva. El carácter provisional de la nueva estructuración es patente, por cuanto en el preámbulo del referido Decreto se especifica que «responde a una primera medida de ejecución y hasta tanto no se lleva a cabo la Reforma Administrativa». Por Real Decreto de 20 de mayo de 1977 se establece la estructura orgánica de la nueva Subsecretaría, cuyo detalle descriptivo es ocioso, por cuanto al cabo de mes y medio se opera la Reforma Administrativa de la Administración del Estado por Decreto de 4 de julio de 1977.

3. *Adscripción de la Administración Deportiva al Ministerio de Cultura: El Consejo Superior de Deportes*

Como consecuencia del proceso de Reforma Administrativa (Real Decreto de 4 de julio de 1977) se produce una reordenación de los grandes bloques de competencias administrativas de la Administración Central, dando lugar a la creación *ex novo* de Departamentos ministeriales. Entre ellos, destaca el Ministerio de Cultura, que «viene a colmar una laguna en la acción administrativa, dando a la política cultural y social el instrumento adecuado para su futura expansión», al que se transfiere la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte del Ministerio de la Presidencia. Esta adscripción de la Administración Deportiva al Ministerio de Cultura aparece a todas luces justificada en el organigrama de nuestra actual Administración, por cuanto definido el deporte como una actividad social—al margen de connotaciones ideológicas—su vinculación con las actividades y manifestaciones culturales es manifiesta.

Por Real Decreto 2250/1977, de 27 de agosto, se aborda la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Cultura con un marcado carácter experimental o transitorio, por cuanto en el preámbulo se matiza «... sin perjuicio de no considerar dicha estructuración como definitiva». Debe destacarse que en atención a las particularidades que concurren en la Administración Deportiva, personificada en el ente que se crea, Consejo Superior de Deportes (art. 13), se la encuadra, no en el esquema de la Administración centralizada y jerárquicamente ordenada, sino en el ámbito más flexible de la Administración Autónoma o Institucional, al otorgar el Consejo Superior de Deportes la condición de Organismo autónomo (art. 13.1), dependiente directamente del ministro (art. 1.2). La estructura interna del nuevo Consejo se articula en base a un Pleno y una Comisión Permanente, bajo la presidencia del

ministro de Cultura, y con la asistencia de un director general. Las unidades orgánicas administrativas, con categoría de Subdirecciones, son cinco: Secretaría General, Educación Física y Promoción, Deportes, Equipamiento e Instituto Nacional de Educación Física. En el ámbito periférico se prevé la existencia de unas Delegaciones Provinciales de Deportes, cuyos titulares serán nombrados por el ministro de Cultura.

En materia de competencias funcionales, no sólo se especifica que el Consejo Superior de Deportes asumirá las funciones que venían atribuidas a otros organismos (art. 13.4), así como la organización financiera anterior (Real Decreto de 20 de mayo de 1977), sino que se intenta con carácter meramente indiciario —pero significativo— apuntar un marco de los cometidos directivos a que debe atender la nueva Administración Deportiva, desprovista de los anteriores condicionamientos. El desglose de estos cometidos permite trazar el siguiente cuadro (artículo 13.1):

- Fomento, planificación y desarrollo de la cultura física y las actividades deportivas.
- Coordinación y ayuda a las Entidades sociales de carácter deportivo, así como la relación con el Comité Olímpico Español.
- Gestión, fomento y promoción de Centros y Servicios destinados a la cultura física y la práctica deportiva.
- Enseñanza y tareas de investigación sobre la materia.
- Régimen e inspección técnica de las actividades y manifestaciones deportivas.

4. *Necesidad de perfeccionar y potenciar la Administración Deportiva*

El proceso orgánico hasta ahora transcrito permite observar el avance experimentado por la Administración Deportiva durante el año 1977. Su conquista más espectacular es el grado de normalización institucional que ha alcanzado al integrarse de forma definitiva en la Administración pública y participar plenamente del marco jurídico aplicable a la misma. Con ello, obviamente, no se han resuelto todos los problemas inherentes a la Administración Deportiva, simplemente se ha iniciado una nueva etapa que exige, dentro de este grado de normalización, un replanteamiento reflexivo de su funcionalidad, esencia y organización administrativa a la vista de sus actuales y futuros objetivos. Su adscripción al Ministerio de Cultura permite considerar que se ha alcanzado un alto grado de estabilidad y de sedimentación orgánica que ha de posibilitar un avance en el camino de su configuración definitiva. Su dotación orgánica y funcional inicial —a través del Real Decreto de 27 de agosto de 1977— hay que reputarla provisional y meramente indiciaria, fruto de un proceso de transferencias sucesivas motivado por las reformas políticas y administrativas experimentadas en nuestro ordenamiento jurídico.

Superada la etapa inicial de normalización institucional y asentamiento orgánico, se inicia otra de consolidación y perfeccionamiento

que tiene como objetivo prioritario la definición y planteamiento de la estructuración administrativa del deporte conforme a sus exigencias propias y con un grado de formalización adecuado y suficiente que permita su plasmación en un Estatuto jurídico propio.

III. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DEPORTIVA

1. *Adaptación de sus estructuras a los objetivos de la política deportiva*

La primera de las exigencias a que debe responder la estructuración administrativa del deporte es la de adaptarse a los objetivos de una política deportiva en el marco de su proyección cultural, entendiéndose el término cultural en su más amplia consideración. En este sentido se hace preciso, previamente, disponer de una definición de objetivos globales por los órganos competentes, definición que deberá tener en cuenta las experiencias del amplio periodo 1941-1977, revisando los conceptos ya superados y las nuevas exigencias y aspiraciones de la hora presente (8). Si bien la consideración del deporte como espectáculo, competición y educación ha sido objeto de amplia decantación a través del tiempo, su actual consideración como práctica generalizada para los más amplios sectores ofrece perspectivas nuevas de todo orden que exigen una Administración capaz de satisfacer este ambicioso anhelo social. Un riguroso planteamiento de estos condicionamientos presupone la consideración de la Administración Deportiva como una instancia instrumental respecto a los objetivos últimos de la política deportiva, previamente definida y configurada. Las reflexiones sobre la posible estructuración de la Administración Deportiva no constituyen un ejercicio abstracto de razonamiento, sino la asunción de una problemática directamente relacionada con objetivos y proyectos globales insertos en un modelo de sociedad determinada. Todo ello no impide que en ausencia de una definición formalizada de objetivos sociodeportivos, el jurista, por vía de prognosis, proponga las líneas generales de un modelo de organización administrativa.

2. *La configuración de la Administración Deportiva como Administración especializada y autónoma*

La inserción de la Administración Deportiva en el marco de la Administración Pública, como repetidamente hemos puesto de relieve, ha venido a resolver un decisivo problema: el de la normalización de

(8) El proyecto de Constitución, actualmente en fase de estudio por las Cortes, en su artículo 36.3 declara que «los poderes públicos promoverán la educación física y el deporte y facilitarán la adecuada utilización del ocio» («Boletín Oficial de las Cortes», 5 de enero de 1978).

Un estudio sobre las directrices de la política deportiva, en L. M. CAZORLA PRIETO: *Estructura normativa del deporte*, ponencia a la Asamblea General del Deporte, Madrid, 1977, y D. LÓPEZ GARRIDO: *Constitución y deporte*, comunicación a la Asamblea General del Deporte, Madrid, 1977.

su encuadramiento jurídico-administrativo. Con ello se cierra una etapa, pero inmediatamente se suscita la cuestión de su estructuración adecuada en el marco de las formas organizativas reconocidas en el complejo campo de los modelos orgánicos consagrados en el seno de la Administración Pública. Su inserción en el cuadro departamental del Ministerio de Cultura es un índice relevante de la toma de posición del deporte, no como un simple sector indeterminado de actividad administrativa, sino como elemento determinante y complementario de la política cultural de la Administración. La cuestión a debatir, ahora, se centra en determinar si es suficiente la disolución de la organización administrativa-deportiva en los cuadros operativos de la Administración tradicional departamental, dirigidos por órganos monocráticos jerárquicamente estructurados en sus niveles políticos y técnicos, o, por el contrario, debe postularse un amplio grado de especialización administrativa estructurada sobre soportes autonómicos.

Varias consideraciones de distinta índole permiten formular como opción organizatoria preferencial para el deporte el modelo de una Administración especializada y separada de los cuadros estrictamente departamentales, sobre la base de un reconocimiento de la personalidad jurídica propia e independiente de esta Administración y fundamentada en criterios de autonomía de gestión financiera y, en cierto sentido, normativa. Entre las consideraciones que pueden esgrimirse cabe citar las siguientes: la escasa preparación en esta primera etapa de integración de los cuadros organizativos departamentales en una materia ajena a las preocupaciones de la Administración tradicional; el componente social y, por tanto, sustancialmente espontáneo y pluralista, de los elementos configuradores de la actividad deportiva, y en especial la ordenación del deporte más allá de una mera cuestión de policía de espectáculos (9) y de competiciones deportivas para insertarse en una actividad administrativa de impulso y apoyo a la sociedad se inscribe en una función administrativa típica de la llamada asistencia vital propiciadora de un modelo de Administración especializada y autonómica en sus líneas de funcionamiento.

3. *La Administración Deportiva debe hacer posible la unidad de Dirección y Programación compatibles con una amplia descentralización*

El cometido fundamental de la Administración Deportiva debe ser la de impulsar toda la serie de organismos administrativos, sociales y particulares cuyo cometido es la dirección, enseñanza y práctica del deporte. De ahí se deduce fácilmente la importancia que debe revestir la función directiva y programadora de los variados agentes que inter-

(9) La Orden de 3 de mayo de 1935 sobre Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y de Construcción y Reparación de los Edificios destinados a los mismos regula muchos de los aspectos propios de la policía de deportes (plazas de toros, campos de deportes, localidades, hipódromos, velódromos y frontones, campos de tiro, etc.).

vienen en el deporte. La unidad de dirección y de programación aparece como el fin prioritario a que debe orientarse la nueva Administración Deportiva y dirigir sus objetivos prioritarios en esta etapa de consolidación. Por el componente social a que se extiende la Administración Deportiva, es obvio que esta unidad de dirección y programación de cometidos a que se alude debe ser ampliamente compatible con una descentralización territorial y funcional de las decisiones y actos de ejecución que intervienen en su desarrollo. Para evitar una excesiva centralización y burocratización de la Administración Deportiva, que sería perniciosa, la fórmula de una Administración especializada y autónoma, desvinculada orgánicamente de la Administración Departamental, se ofrece como modelo más idóneo, capaz de coordinar la unidad de programación con la flexibilidad de la ejecución en las instancias territoriales y entidades asociativas deportivas.

4. *La Administración Deportiva como Administración de participación*

El dinamismo social del deporte, tanto en sus orígenes como en su desenvolvimiento actual, aconseja de forma prioritaria su estructuración en un modelo de Administración en que sea capaz de integrarse la indispensable unidad de dirección con el pluralismo asociativo que da vida y justificación al deporte, de tal modo que los partícipes en el mismo sean protagonistas de sus decisiones y autogestionarios de sus intereses. En este orden de consideraciones, la fórmula de una Administración especializada y separada de la Administración Departamental se ofrece como la opción más apta para integrar la participación de los propios beneficiarios del deporte, facilitando la estructuración en el seno de una misma personalidad jurídica independiente de una instancia representativa y de un nivel subordinado de gestión estrictamente operativa y administrativa.

5. *La eficacia gestora de la Administración Deportiva: el tema de la forma jurídica*

La Administración Deportiva, para alcanzar la plenitud de sus aspiraciones sociales y de promoción de la colectividad, debe poseer un alto grado de eficacia gestora, puesto que en otro caso sus fracasos debilitaría, de forma muy sensible, la justificación de este hecho irreversible en el terreno de las doctrinas e ideologías sociales de la asunción e impulsión estatal o pública del deporte. Inicialmente, la Administración especializada y autónoma del deporte ofrece el camino más seguro y con más posible éxito. Es obvio, no obstante, que la sola alusión al tema de la autonomía y de la especialización no es suficiente, puesto que el tema revierte al tipo, modalidad y grado de especialización de autonomía necesario y adecuado. En definitiva, nos situamos en el terreno de la instrumentación jurídica necesaria para conformar y dar vida a estos principios organizativos. Es necesario

investigar qué fórmulas jurídicas ofrece el ordenamiento vigente o cuáles son necesarias institucionalizar *ex novo* para dar satisfacción a estas aspiraciones políticas y sociales propuestas.

IV. CRITERIOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEPORTIVA EN EL MARCO DE LAS OPCIONES QUE OFRECE EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

1. *Rigidez de las formas jurídicas y posibles vías de flexibilización*

La adopción del criterio de Administración especializada y autónoma para la Administración Deportiva presupone como dato previo técnico-jurídico el de su configuración como persona jurídica independiente de la Administración del Estado y, en consecuencia, la aplicación a la misma de un estatuto jurídico-administrativo distinto del propio del Estado. El Derecho positivo español ofrece en su panorámica general—Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958—un cuadro organizativo en gran medida rígido entre fórmulas de personificación pública o privada y régimen jurídico aplicable de forma directa e integral, de tal modo que a una personificación pública corresponde inicialmente un régimen jurídico de Derecho público y a una personificación privada un sistema regulador de Derecho privado. Esta rigidez ha sido combatida e impugnada por la doctrina, alumbrando nuevas fórmulas o situaciones intermedias que han logrado incorporarse al Derecho positivo, bien de forma singular o en normas básicas de aplicabilidad general, como es el caso de la reciente Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Con una referencia directa general o singular al Derecho positivo vigente podemos describir el panorama de fórmulas organizativas (10) que se ofrecen en el momento actual para estructurar una Administración especializada con personalidad jurídica independiente y distinta de la del Estado:

- Entidades a base corporativa íntegramente regidas por el Derecho administrativo o bien Corporaciones que por su base de origen asociativo permiten la aplicación conjunta según el nivel del interés tutelado de normas de Derecho público y de Derecho privado.
- Entidades de base institucional o fundacional de carácter público que se rigen por el Derecho público que son fundamentalmente los Organismos autónomos de la Ley de 1958. Normas singulares han venido a reconocer últimamente y de forma singular—a través de un estatuto con rango de Ley—que dichos

(10) Sobre las distintas formas de personificación, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1976, pp. 200 y ss.; G. ARIÑO ORTIZ: *La Administración Institucional*, IEA, Madrid, 1972, y M. BAENA DEL ALCÁZAR: *Administración Central y Administración Institucional en el Derecho español*, IEA, Madrid, 1976.

Organismos autónomos pueden, en determinadas facetas de su actividad, regularse alternativamente por el Derecho privado.

- Entidades que gestionan actividades mercantiles e industriales que adoptan una personificación privada en forma de Sociedad Anónima (las llamadas Empresas Nacionales de la Ley de Entidades Estatales Autónomas).
- Entidades que adoptan una personificación de Derecho público, pero que ajustan su actividad al Derecho privado: las llamadas Sociedades Estatales del artículo 6.º de la Ley General Presupuestaria.

Sobre este cuadro de formas jurídicas debe proyectarse el análisis de la estructuración que se postula para la Administración Deportiva en función de sus objetivos y de las peculiaridades y problemática que su transferencia desde la Administración del Movimiento plantea.

2. *Exclusión de las formas corporativas y empresarial*

La peculiar forma espontánea y asociativa—asociaciones deportivas, clubs y federaciones deportivas, etc.—en que se ha desarrollado inicialmente el deporte como actividad social y que aún en nuestros días permanece y conserva vigorosamente estos caracteres, podría suscitar la conveniencia de estructurar la Administración Deportiva bajo forma corporativa que agrupara a todos los intereses relacionados con el deporte a base de una corporación de Derecho público encuadrada en la Administración Pública que albergara en su seno a Corporaciones sectoriales de distinto rango territorial y funcional bajo un régimen fundamentalmente de Derecho público. Esta fórmula, que guarda estrecha vinculación con la organización del período 1941-1977—con unas características especiales en virtud de su integración superior en una estructura corporativa distinta de la Administración Pública—, parece que debe considerarse superada en los momentos actuales por cuanto implica una cosificación excesiva de la base asociativa primaria del deporte y elimina la espontaneidad social que debe presidir su emergencia y desarrollo. La Administración Deportiva, evidentemente, debe tener una base asociativa y pluralista de la base a las instituciones superiores, pero ello puede conseguirse a través de fórmulas mucho menos rígidas que las que puede aportar un modelo organizativo basado en la idea de una corporación de Derecho público.

Desde otra perspectiva, parece también oportuno desechar la forma empresarial de la Administración Deportiva, es decir, su configuración como una Sociedad anónima o estatal regida íntegramente por el Derecho civil y mercantil. Es evidente que, para la consecución de sus objetivos sociales, la Administración Deportiva debe gozar de una amplia flexibilidad y capacidad de gestión, y, en este sentido, la for-

ma societaria o de personificación mercantil se ofrece como el expediente más idóneo para una gestión gerencial del deporte. Ahora bien, es preciso poner de relieve que la complejidad de la Administración Deportiva no puede cifrarse exclusivamente empresarial. Al margen de las consideraciones meramente gestoras, se presentan aspectos de coordinación, planificación, tutela de las organizaciones deportivas de base asociativa, dirección e impulso de las actividades deportivas, etc., que difícilmente pueden compaginarse con la forma meramente empresarial. La Administración Deportiva no es meramente una actividad mercantil o industrial, sino fundamentalmente una actividad de promoción social que requiere un compromiso y un equilibrio entre las funciones administrativas de autoridad y de gestión.

3. *Oportunidad del modelo organizativo del Organismo autónomo para la Administración Deportiva previa la admisión de especialidades en su régimen jurídico-administrativo*

La forma jurídica más apropiada para lograr una Administración Deportiva, especializada y autónoma bajo la dependencia indirecta de la Administración departamental, nos la ofrece la figura del Organismo autónomo. A través de una figura de base fundacional e institucional, con personalidad y patrimonio propio, el Estado encarga o delega la gestión de la función deportiva que al mismo incumbe a un Ente u Organismo autónomo en régimen de descentralización funcional. La fórmula del Organismo autónomo permite un grado de flexibilidad para integrar los aspectos más relevantes de la forma corporativa—la representación de los interesados en la actividad deportiva—y del modelo empresarial la flexibilidad y eficacia gestora. Dentro del marco del Organismo autónomo, efectivamente, pueden distinguirse el nivel representativo por medio de un Órgano colegiado directivo, lo cual, obviamente, exigirá una revisión de las relaciones entre el Organismo administrativo base y las Entidades asociativas (Federaciones y Entidades deportivas) y un órgano monocrático ejecutivo y de corte gerencial, dependiente y subordinado a aquel encargado de la ejecución y aplicación de sus acuerdos. La posibilidad de aunar ambas instancias en el seno de una organización flexible se ofrece como la posibilidad más ventajosa para la Administración Deportiva.

En el capítulo de desventajas o posibles inconvenientes que ofrece la forma del Organismo autónomo figura la rigidez de su régimen jurídico, absorbentemente de Derecho público por la aplicación, inicialmente inexcusable, de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 y la Ley General Presupuestaria de 1977, que regulan toda su actividad. Esta posible desventaja y rigidez inicial puede ser paliada a través del otorgamiento de derogaciones singulares y justificadas de las normas generales a través de un Estatuto, que deberá inexcusablemente tener rango de Ley de carácter singular para la

Administración Deportiva. La especialidad de este tipo de Administración y su actual proceso de incorporación a la Administración Pública facilitan la admisión de un régimen singular en los puntos más decisivos, como se ha procedido en otras circunstancias—el supuesto, como es obvio, no carece de antecedentes—en la estructuración de determinados Organismos autónomos.

4. *Referencia a las principales especialidades en relación con régimen común de los Organismos autónomos*

A) *Régimen presupuestario.*—En materia presupuestaria y financiera, la reciente Ley General Presupuestaria de 1977 ha introducido importantes y sustantivas innovaciones que contrastan con el régimen sensiblemente flexible y vaporoso que en esta materia establecía la Ley de Entidades Estatales Autónomas. La nueva Ley prevé un régimen presupuestario distinto, según la calificación de los Organismos autónomos de carácter administrativo—art. 4.1, a), y art. 50—y los Organismos que desarrollan actividades preponderantemente de carácter comercial, industrial, financiero o análogas—art. 4.1, b), y artículos 83 a 86—. Mientras el régimen presupuestario de los Organismos de carácter administrativo es sensiblemente análogo al de la Administración del Estado, el de los Organismos de carácter industrial y mercantil contiene importantes especialidades respecto al régimen común estatal con el propósito de flexibilizar su actuación. Con análogos objetivos y dimensiones se establece una bifurcación en orden a la actuación y competencia de la Intervención General del Estado respecto a ingresos y gastos (arts. 99 y 100).

En la forma que se ha descrito la posible configuración de la Administración Deportiva en los apartados anteriores, ésta se correspondería con la de los Organismos autónomos de carácter administrativo. En consecuencia, sería de aplicación a la misma un régimen riguroso de presupuesto y de intervención financiera que en principio no se adecuaría con la naturaleza y composición de la Administración Deportiva. Entre las consideraciones que abonan la concesión de un régimen presupuestario y de intervención más flexible que el régimen común—sin perjuicio de las garantías y controles exigibles—destaca de forma prioritaria la peculiar dotación económica de la Administración Deportiva (art. 22 de la Ley de Educación Física de 1961 y Decreto de 20 de mayo de 1977), que se cifra en una participación sustantiva en las Apuestas Deportivas, fuente de financiación que no puede considerarse un ingreso de origen estrictamente de Derecho público. En este sentido cabe postular la ordenación de un régimen presupuestario y de intervención financiera adecuada a las exigencias funcionales y de dotación económica de la Administración Deportiva, del mismo modo que para la Administración de la Seguridad Social, precisamente en atención a la naturaleza y fuente de sus recursos, prevé la Ley General Presupuestaria (arts. 147 a 151). Con indepen-

dencia de las cuestiones de detalle, el régimen que se postula deberá lograr un equilibrio entre el régimen financiero de los Organismos autónomos administrativo y el previsto para la Seguridad Social (11). En todo caso, la Ley que regule el Estatuto de la Administración Deportiva debería desarrollar los aspectos capitales de esta normativa especial.

B) *Ordenación patrimonial*.—El equipamiento deportivo del territorio es uno de los objetivos que debe presidir la actuación de la Administración Deportiva y, consecuentemente, ésta deberá desplegar una amplia gestión patrimonial en el futuro. En las actuales circunstancias de transferencia a la Administración del Estado, los nuevos organismos deportivos son portadores y depositarios de un amplio patrimonio, consolidado en el período 1941-1977 (el art. 5.º del Real Decreto-ley de 1 de abril de 1977 adopta posiciones respecto a la integración de todo el patrimonio del Movimiento, tanto en su consideración demanial como patrimonial). En esta faceta del régimen jurídico de los Organismos autónomos, la Ley de Entidades Estatales Autónomas (art. 10) y la Ley del Patrimonio del Estado de 1963 (artículos 80 a 85) adoptan una postura especialmente rígida en materia patrimonial; de hecho viene a negar la autonomía y disposición patrimonial de estos Entes, admitiendo, a lo sumo, figuras como la adscripción patrimonial, que, si acaso, permiten hablar de una titularidad fiduciaria sobre sus bienes, pero que en definitiva limitan la dinámica patrimonial de aquéllos. En esta materia sería particularmente imprescindible que el futuro Estatuto de la Administración Deportiva consagrara importantes innovaciones al régimen general, facilitando en favor de la misma una amplia capacidad de disposición patrimonial para poder desarrollar con eficacia sus objetivos sociales.

C) *Régimen de contratos*.—El régimen contractual de los Organismos autónomos (para obras, servicios, suministros y demás figuras contractuales) está determinado por la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas y la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965 y de 17 de marzo de 1973. El marco excesivamente formalizado de estas figuras contractuales hace previsible que sea inadecuado a las necesidades y exigencias de la Administración Deportiva, caracterizada por su dinamismo y la espontaneidad de su elemento humano protagonista y colaborador del deporte. Parece, por tanto, irreversible que el futuro Estatuto reconozca en favor de la Administración Deportiva la posibilidad de acudir con amplia generosidad a las formas contractuales privadas y, sólo excepcionalmente, en función de la cuantía económica reveladora de un interés público que debe ser especialmente salvaguardado a las formas de gestión

(11) Por Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre, se establece un régimen especial de intervención financiera de la Seguridad Social. En virtud de esta disposición, se crea un Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social en coordinación con el Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado.

contractual del Derecho público. En este orden, el Estatuto de la Administración Deportiva deberá desplegar fórmulas imaginativas para equilibrar eficacia con garantía en el orden gestor (12).

D) *Régimen de la función pública deportiva*.—El régimen de personal de la Administración Deportiva en gran medida es tributario de las características del sistema organizativo anterior a 1977, y en este sentido debe ser respetuoso con las situaciones adquiridas en la forma prevista por el artículo 4.º del Real Decreto-ley de 1 de abril de 1977. Para el futuro, no obstante, debe consagrar fórmulas idóneas para su ordenación conforme a sus peculiaridades—cabe aventurar que éstas son muy intensas—, de tal modo que se evite una excesiva burocratización, especialmente en sus estamentos docentes y operativos a nivel de máxima descentralización. Los principios de la Ley de Entidades Estatales Autónomas y el Estatuto de Funcionarios de 23 de julio de 1971 son radicalmente inadecuados a la Administración Deportiva.

E) *Amplio reconocimiento de la facultad de acudir a la vía convencional para regular las relaciones de la Administración Deportiva con otras Administraciones y Entidades*.—El carácter de Administración especializada que se ha venido atribuyendo a la Administración Deportiva no supone desconocer su necesaria vinculación con otras Entidades y Administraciones para configurar sus relaciones interdependientes. En este sentido cabe considerar que sus conexiones con las Administraciones Educativa, Militar, Urbanística (13) y, en general, con las Administraciones Territoriales (Región, Provincia y Municipio) (14) serán frecuentes e intensas. Del mismo modo, la Administración Deportiva deberá establecer un régimen sensiblemente flexible de relación con las Entidades asociativas de carácter deportivo (15). Para la regulación de este marco interdependiente, es espe-

(12) Sobre la utilización alternativa de un régimen contractual de Derecho administrativo o de Derecho privado, el Real Decreto de 1 de abril de 1977 por el que se reorganiza el Canal de Isabel II, bajo la forma de sociedad estatal, prevé que, «por excepción, se someterá a las normas del Derecho privado la contratación de obras cuyo presupuesto total no exceda de veintiocho millones de pesetas, así como los de mera conservación y reparación de bienes e instalaciones».

(13) El artículo 53 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 reconocía la legitimación de la expropiación para campos de deportes, y el artículo 161 de la misma Ley regulaba la enajenación de terrenos para estos fines. Sobre los problemas de la expropiación en materia deportiva, *vid.* A. USIELLO: *L'Espropriazione per pubblica utilità e gli impianti sportivi*, «Rivista di Diritto Sportivo», 1950, núm. 1, p. 35.

(14) La legislación de Régimen Local—arts. 101 y 103 de la Ley y art. 4.º del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales—reconoce amplias competencias a los entes locales, competencias que, en gran medida, fueron recortadas por la Ley de Educación Física de 23 de diciembre de 1961 (arts. 26 a 29). En este orden de consideraciones se hace preciso un replanteamiento de la competencia de los entes locales en materia deportiva. En el ámbito regional es conveniente una amplia descentralización. Sobre el tema, G. RENATO: *Ordinamenti giuridico sportivo e ordinamenti regionali*, en «Rivista di Diritto Sportivo», 1951, núm. 1, página 1. En la Asamblea General del Deporte (Madrid, 1977), E. SEGURA DE LUNA presentó una comunicación sobre *Regionalización del deporte*.

(15) Sobre la futura regulación de las asociaciones deportivas y su adaptación al régimen común, E. RECORDER DE CASO: *Régimen normativo de los clubs y asociaciones deportivas*. Comunicación a la Asamblea General del Deporte, Madrid, 1977.

cialmente recomendable acudir a las formas convencionales —a través de convenios de Derecho público o de Derecho privado—, evitando toda institucionalización cooperativa de tipo orgánico, dando preferencia en todo caso a las soluciones funcionales. La Ley de Entidades Estatales Autónomas desconoce el régimen jurídico de este tipo de colaboración interadministrativa, por lo que se apunta la conveniencia de su previsión en un futuro Estatuto de la Administración Deportiva.

Martín BASSOLS COMA

Profesor agregado de Derecho Administrativo
de la Universidad Complutense de Madrid