

**EN TORNO A LA FACULTAD DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS DE REGULAR LAS FEDERACIONES
DEPORTIVAS MEDIANTE DECRETO CUANDO
NO EXISTE LEY AUTONÓMICA DEL DEPORTE**

Diana Malo de Molina y Zamora

Profesora de Derecho Constitucional.

Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN
- II. PRIMACÍA DE LA LEY Y RESERVA DE LEY
 - 2.1 Relación entre Ley y Reglamento. Reglamento independiente, Reglamento autónomo, Reglamento habilitado
- III. LA RESERVA DE LEY SOBRE LA MATERIA DEPORTIVA
- IV. LA HABILITACIÓN A LAS CCAA PARA REGULAR SOBRE MATERIA DEPORTIVA
- V. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL CONCEPTO DE LA SUPLETORIEDAD
- VI. CONCLUSIONES
- VI. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo que se presenta para su publicación en la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria es el de determinar si es posible la regulación de las federaciones deportivas autonómicas mediante normas de rango reglamentario en aquellas Comunidades Autónomas que tengan competencia para legislar en materia deportiva y que no hayan desarrollado una ley del deporte.

La primera Comunidad que reguló las federaciones autonómicas mediante una norma de rango reglamentario fue Cataluña, con el Decreto 132/1981, de 13 de abril, aunque posteriormente se promulgó la ley catalana del deporte, entre cuyos artículos se encuentra la regulación de las Federaciones deportivas catalanas. En Canarias, la constitución y el funcionamiento de las Federaciones Deportivas Canarias fueron regulados por el Decreto 51/1992, de 23 de abril, y no fue hasta julio de 1997 cuando Canarias tuvo la que es su Ley del Deporte, la Ley 8/1997, de 9 de julio (B.O.C. 92, 18 de julio de 1997).

La cuestión que hay que plantearse es la de si las CCAA que todavía no tienen ley del deporte están en una situación de ilegalidad manifiesta, y si esa cuestión puede plantearse respecto a los periodos en que las CCAA dictaron normas reglamentarias reguladoras de las Federaciones autonómicas sin haber dispuesto previamente de la respectiva ley autonómica del deporte.

Para contestar a las cuestiones planteadas utilizaré un esquema consistente en la formulación de tres preguntas, acometiendo seguidamente un intento de respuesta.

1. Trataremos de responder en primer lugar a una cuestión clásica del Derecho Administrativo: ¿Tiene la Administración central -o, en su caso, las Administraciones autonómicas- potestad para crear reglamentos «independientes»?

2. ¿Pueden las Administraciones públicas actuar normativamente en materia deportiva mediante reglamentos o, si por el contrario, existe reserva de ley?
3. Si las CCAA necesitan poseer ley del deporte que habilite la elaboración de normas reglamentarias de desarrollo o, por el contrario, cabe entender la Ley del Deporte del Estado como Derecho supletorio.

II. PRIMACÍA DE LA LEY Y RESERVA DE LEY

Nuestra CE instaura un régimen parlamentario que tiene como uno de sus corolarios el postulado de la primacía de la ley parlamentaria como expresión de la voluntad popular. Ello, además, en el contexto de una Constitución que es considerada la norma suprema y superior del Ordenamiento Jurídico, lo que supone la plasmación del principio de jerarquía normativa –gráficamente descrito por KELSEN como una pirámide- en cuyo vértice se sitúa la Constitución, que está por encima de la ley y ésta por encima del reglamento, que, a su vez, está sobre el acto administrativo.

El reconocimiento por la CE del principio de jerarquía normativa (art.9.3) supone clasificar las normas en una escala de rangos de forma que cada una de ellas puede disponer sobre las del nivel inferior, mientras que éstas deben respetar estrictamente el contenido de las normas de rango superior. Así, una ley que conculque la Constitución es inconstitucional, de la misma manera que un reglamento que vaya en contra de una ley es ilegal, siendo el TC el órgano encargado de constatar la adecuación de la ley a la Constitución (art. 161.1.a CE), mientras que el control de los reglamentos es competencia de los Tribunales de lo contencioso (art. 106.1 CE).

Este principio de primacía de la ley no sólo se predica en el ámbito estatal sino que es perfectamente trasladable al ámbito autonómico, siempre que se trate de la regulación de materias cuya competencia haya sido asumida por los respectivos Estatutos de Autonomía, por lo cual habrá de tenerse sumo cuidado en combinar dicho principio de jerarquía normativa con el principio de competencia normativa.

Así, en el mismo plano de las leyes estatales se encuentran las leyes autonómicas. Debajo de ambas están las normas que, con carácter reglamentario, emanan bien del Gobierno de la Nación, bien de los Ejecutivos autonómicos.

En nuestro actual sistema de monarquía parlamentaria no es posible hablar, sin embargo, de una tan fuerte oposición entre legislativo y ejecutivo como sí ocurría en la monarquía constitucional. Hoy en día la relación legislativo-ejecutivo es más de colaboración que de contraposición. Como ejemplo podemos citar que es práctica habitual que el Congreso presente como candidato preferente a la Presidencia del Gobierno al líder del partido más votado en las elecciones generales. Y decimos “práctica” porque, según TORRES DEL MORAL (1996), la juventud de nuestra Constitución aún no nos permite hablar de costumbre constitucional, aunque el propio autor augura que en el futuro casi con toda probabilidad dicha práctica cristalizará en costumbre constitucional.

Esa nueva relación de colaboración no obsta, sin embargo, para que se siga considerando que controlar la acción del Gobierno es una de las funciones de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), que se lleva a cabo bien mediante los llamados mecanismos de control directo: preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación..., bien mediante los denominados mecanismos de exigencia de responsabilidad política: moción de censura y cuestión de confianza.

La función de control no convierte al Gobierno, sin embargo, en un instrumento pasivo en manos del Parlamento; antes bien, el texto constitucional pone en manos del Presidente del Gobierno una más que poderosa arma: la facultad de proponer la disolución de una o de ambas cámaras legislativas (art. 115.1 CE). Esta facultad es uno más de los *checks and balances* característicos del constitucionalismo moderno.

Pero, ciñéndonos al ámbito normativo, la Constitución no ofrece dudas al otorgar a las Cortes Generales la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE), concediendo por otra parte al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria “de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art.97 CE)..

Partiendo del principio de jerarquía normativa, que otorga a la ley, como producto normativo emanado del parlamento y como expresión de la voluntad popular, una situación de primacía respecto al reglamento, el constituyente consideró acertado limitar la potestad reglamentaria del Gobierno, que se ejercerá “de acuerdo con la constitución y las leyes” (art. 97 CE), además de establecer que determinadas materias deberán regularse por ley, entendiendo ésta en el sentido de norma emanada del legislativo. Esta reserva que aparece en la Constitución, y que obliga en ambos casos a respetar unas determinadas esferas que deben ser desarrolladas por ley, es de dos clases:

- Reserva de ley ordinaria. Aparece con carácter general en el art. 53.1 aunque también en relación con la normación de ciertas situaciones concretas, como es el caso del art. 131.1.
- Reserva de ley orgánica. Recogida en el art. 81.

Esta reserva de ley no significa que sea un *cheque en blanco* en manos del legislador. Así lo entendió el **Tribunal Constitucional** en su **sentencia 37/1981, de 16 de noviembre (FJ)**, la cual declara inconstitucional que el legislador remita a la Administración la entera configuración de un tributo. Transcribimos aquí parte de la sentencia mencionada por su interés en el caso que estamos tratando:

«Esa habilitación constituye una deslegalización, una simple transferencia al Gobierno de la atribución del Parlamento Vasco para crear tributos (y entre ellos tasas) de acuerdo con la Constitución y las leyes. Que la Comunidad Autónoma Vasca posee competencia para la creación de tasas, pese a la redacción restrictiva del artículo 42.b) de su Estatuto, es

cuestión que ofrece pocas dudas, pues esa competencia deriva necesariamente de la que también tiene para crear instituciones y organizar servicios públicos dependientes directamente de la propia Comunidad Autónoma y no sólo mediatamente a través de los territorios históricos. La competencia debe ser ejercida, sin embargo, conforme a la Constitución y las leyes, y la Constitución (art. 31.3 y 133.2) exige que el establecimiento de tributos se haga precisamente con arreglo a la ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio Parlamento Vasco el que determine los elementos esenciales del tributo, siquiera con la flexibilidad que una tasa de este género requiere, de manera que, aunque su establecimiento concreto quede remitido a una disposición reglamentaria, ésta haya de producirse dentro de los límites fijados por el legislador». (F.J. 4º)

No se infiere de esta sentencia cuál sea la razón de ser de la reserva de ley, pero en la **STC 83/1984**, Cuestión de inconstitucionalidad sobre la Base XVI de la ley de Bases de la Sanidad Nacional, el TC, en su labor de intérprete de la CE, procede a fundamentarla:

«Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de las que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir». (F.J. 4º)

De las dos sentencias aquí reseñadas pueden extraerse las siguientes consecuencias:

1. La reserva de ley no sólo implica necesidad de una ley, sino también la exigencia de que ésta tenga un mínimo contenido material.
2. Se admite la colaboración del poder reglamentario siempre que la habilitación concedida por la ley no la sitúe de hecho en una situación semejante al legislador, sino que la regulación reglamentaria ha de ser dependiente y subordinada a la ley habilitante.
3. No son viables las remisiones que supongan auténticas deslegalizaciones, sino que el reglamento, dentro de la reserva de ley, tiene que ser un complemento de la misma.

2.1 Relación entre Ley y Reglamento. Reglamento independiente, Reglamento autónomo, Reglamento habilitado

La pregunta que debemos hacernos ahora es si el reglamento, en todo caso, necesita de una ley previa que lo habilite o, por el contrario, se admiten esferas donde pueda predicarse la autonomía o la independencia del reglamento. No hay que olvidar que el artículo 97 CE establece que «El Gobierno.. ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

Antes que nada tenemos que aclarar que no son sinónimos los conceptos de **reglamento independiente** y **reglamento autónomo**. Por **reglamento independiente** se entiende aquél que dicta la Administración sin que le autorice previamente una ley, aunque la potestad reglamentaria independiente es compatible con la primacía absoluta de la ley en cualquier ámbito. Para GARRIDO FALLA los reglamentos independientes son inadmisibles en materias reservadas a la ley. En el supuesto del **reglamento autónomo** ha habido una atribución a la Administración de un campo material exclusivo que el legislador no puede invadir.

También conviene distinguir el reglamento independiente del reglamento fruto de una habilitación en blanco por el legislador puesto que, aunque a primera vista pudieran parecer idénticos, les separa una cuestión procesal: en el caso de reglamentos habilitados, aunque sean en blanco, los Tribunales ordinarios no pueden invadir la habilitación, salvo la cuestión de inconstitucionalidad, en cambio, en los reglamentos independientes el juez de lo contencioso-administrativo interpreta directamente los límites constitucionales de la potestad reglamentaria, anulándolos si estima que requieren una ley previa.

En nuestro Ordenamiento no existe, a diferencia de lo que ocurre en el derecho francés, la llamada **reserva reglamentaria**, a pesar de que en alguno de los anteproyectos constitucionales sí que se acogía la fórmula francesa.

Antes hemos hecho alusión a los principios de primacía y reserva de ley. Entre estos dos principios se establecen las coordenadas dentro de las cuales tiene que actuar el reglamento. Esto significa que el ámbito de la potestad reglamentaria es limitado y en cualquier caso vinculado a la ley.

Ahora bien, también debemos aquilatar el alcance de la expresión “*de acuerdo con la Constitución y las leyes*”. Esta expresión debe interpretarse en el sentido de que si existe una ley previa o un precepto constitucional, un reglamento no puede contradecir ni una norma ni la otra, pues de lo contrario sería declarado ilegal por los tribunales o inconstitucional por el Tribunal Constitucional, respectivamente.

Además, para que el reglamento pueda ejecutar o desarrollar una normativa en la que existe una reserva de ley es preceptiva la autorización o habilitación legal previa. En este sentido la **STS de 26 de diciembre de 1984** interpreta, en uno de sus considerandos principales, la cláusula del art. 97 de la CE de la siguiente manera:

«Significa lisa y llanamente que ha de existir previamente, y a título de presupuesto de validez, la indispensable habilitación legal conferida a la Administración para entrar a normar reglamentariamente, con carácter instrumental, complementario y colaborante, en el ámbito propio de la ordenación reservada constitucionalmente a la ley».

Por tanto, si ni la Constitución ni, más particularmente, las leyes cubren la materia que se quiere desarrollar reglamentariamente, partiendo del artículo 97 CE cabría la posibilidad de promulgar reglamentos independientes (**praeter legem**). Sin embargo, aunque el art. 97 atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno sin necesidad de habilitación expresa, esas esferas son escasas y no pueden afectar a materias esenciales, que están protegidas por la reserva de ley, de tal manera que el ámbito propio del reglamento al margen de ley y dentro de la Constitución es muy reducido.

III. LA RESERVA DE LEY SOBRE LA MATERIA DEPORTIVA

La siguiente pregunta que tenemos que hacernos es si la materia relacionada con el deporte existe una reserva de ley y, en caso afirmativo, de qué tipo es tal reserva, si de ley orgánica u ordinaria.

La Constitución recoge en su artículo 43.3 que “*Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio*”. Este artículo está incardinado en el Capítulo tercero del Título II de la Constitución, que lleva como epígrafe “*De los principios rectores de la política social y económica*”. Es, a juicio de BORRAJO DACRUZ, un planteamiento inadecuado del constituyente, que debería haber llevado la educación física, el deporte y el ocio a un artículo independiente.

Dentro de las *Garantías de las libertades y derechos fundamentales* (Tít. II, cap. IV) el artículo 53 establece que “*el reconocimiento, el respeto y la protección de los prin-*

*cipios reconocidos en el Capítulo tercero **informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen***".

Este apartado tercero del artículo 53 implica una reserva de ley puesto que exige al poder legislativo un desarrollo anticipado de los derechos a los que se refiere para su efectividad material. Podemos deducir, pues, que el artículo 43.3, relativo a la obligación de los poderes públicos de fomentar el deporte, ha de ser desarrollado por ley mientras que el reglamento debe ocuparse tan sólo de las cuestiones de detalle o concretas que la ley establezca.

Pues bien, en 1980 se publicó la Ley de la Cultura Física y el Deporte, que fue sustituida por la actual Ley 10/90, del Deporte, de 15 de octubre.

Por otra parte, no podemos ignorar que el tema **deporte** ha sido asumido, sin excepción, como competencia propia por los Estatutos de todas las Comunidades Autónomas, por lo que la primacía de la ley estatal no es absoluta y exclusiva sino que hay que combinarla con las distintas leyes autonómicas sobre la materia, sin perder de vista que todas ellas están, dentro de su ámbito de actuación, en el mismo plano jerárquico.

La asunción en bloque de la materia **deporte** como exclusiva por todos los EEAA llevó a que un sector de la doctrina considerase no sólo innecesaria una ley estatal del deporte sino que argumentaba que el Estado no tenía título competencial para elaborar una ley del deporte al considerar que esta materia –el deporte– es de competencia exclusiva de las CCAA. Sin embargo, esta postura está hoy superada, a pesar de las reticencias de algunos autores, por cuanto que el Estado sí que está llamado a intervenir en todas aquellas manifestaciones deportivas que exceden del ámbito territorial de una comunidad autónoma, como puede ser el de las competiciones supraautonómicas, sin olvidar la íntima conexión entre deporte y cultura, así como la cuestión de la participación de las selecciones españolas en competiciones de ámbito internacional, que, para varios autores, entre ellos BERMEJO VERA (1995, pp.1.543-1.545), es competencia del Estado por aplicación del artículo 149.1.3º (relaciones internacionales).

Pero no debemos detenernos aquí. Ahora tenemos que plantearnos la siguiente pregunta: ¿las Federaciones deportivas son entidades que tienen su razón de existir sólo porque aparecen en las leyes del deporte como consecuencia del mandato a los poderes públicos de fomentar el deporte? o, por el contrario, ¿son una manifestación del derecho fundamental de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución?.

Si aceptamos el primer supuesto nada obsta a que las federaciones deportivas sean reguladas mediante normas reglamentarias como desarrollo de la correspon-

diente ley del deporte, pero si, por el contrario, nos decantamos por la segunda posibilidad deberíamos recordar que el artículo 53.1 de la constitución establece una reserva de ley para los derechos y libertades contemplados en la Sección primera del Capítulo segundo del Título I (arts. 15-29), y que en virtud del art. 81 “*son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas*”.

Sobre este tema hay que recordar que la **STC 67/1985 de 24 de mayo** trata la constitucionalidad de los artículos 12.1, 14.3 y 15 de la Ley General de la Cultura Física y el Deporte 13/1980 de 31 de marzo. Esta sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad formulada por la sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ante la que se había impugnado una resolución del Pleno del Consejo Superior de Deportes por la que se denegó la aprobación y, por ende, su posterior inscripción en el Registro de Entidades Deportivas, a una pretendida Federación Española de Fútbol-Sala. Los recurrentes alegaron que esos preceptos -relativos a los clubes y a las Federaciones Deportivas- afectan al derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la CE y que, al haber sido desarrollado por una ley ordinaria en lugar de por una ley orgánica, se está invadiendo la reserva de esta última. El Tribunal se pronunció a favor de la constitucionalidad de tales preceptos y utilizó como argumento básico que la reserva de ley orgánica entra en juego sólo en caso de desarrollo del derecho fundamental de asociación en cuanto tal, “*pero no excluye la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la ley orgánica*” (FJ 3º).

Consecuente con este argumento el Tribunal Constitucional señaló que, dado que no existe ley orgánica posterior a la Constitución desarrolladora del derecho de asociación, no es posible determinar la constitucionalidad de los artículos cuestionados, por lo que el problema deberá tratarse en el momento en que se elabore esa ley orgánica de desarrollo del derecho de asociación, sin entrar, mientras tanto, en el fondo del asunto.

En el FJ 3º de esta sentencia el TC incluye a las federaciones deportivas dentro de las denominadas asociaciones de configuración legal. Según el TC “*se trataría de una asociación distinta de la prevista en el art. 22 CE*”, que son aquéllas que ejercen funciones públicas por habilitarlas precisamente para ello la ley que las configura, que es precisamente lo que ocurre con las federaciones deportivas.

A juicio de ESTEVE PARDO (1985, pp. 113-121), las exigencias y las garantías del artículo 22 CE han de tenerse muy en cuenta para hacer frente a la inercia de una Administración que parece aspirar a tener bajo su absoluta dirección y control a la organización deportiva, pretendiendo desconocer las posibilidades del asociacionismo privado cuando se opone, por ejemplo, a la constitución de asociaciones distintas de las federaciones deportivas basándose en el mencionado artículo. También, cuando se regula por vía reglamentaria y de forma injustificadamente

minuciosa la estructura de las federaciones deportivas que, bien miradas, no dejan de ser asociaciones a las que resulta de plena aplicación el régimen propio del derecho fundamental de asociación, pese a que el TC las considere como de configuración legal.

Este acaparamiento en la ordenación de las federaciones deportivas por parte de las instancias públicas tiene su origen en la Ley 13/80, que es cuando, según CAMPS POVILL, se reconoce normativamente y se legaliza el monopolio de las federaciones al establecer el artículo 14.3 de la mencionada ley que “no puede constituirse más que una sola Federación para cada modalidad deportiva y ostenta su representación ante la respectiva federación internacional”.

La misma construcción utilizada para la Ley 13/80 podríamos emplear ahora al plantearnos si la Ley 10/90, de 15 de octubre, del Deporte, invade esferas que no son de su competencia al tratar sobre las Federaciones Deportivas. Sin embargo, tal ley no sólo no ha sido declarada inconstitucional sino que ninguno de los sujetos legitimados para ello ha planteado ante el TC la posible inadecuación de la mencionada ley con respecto al texto constitucional. De todas formas, permaneciendo en las postrimerías del año 1998 sin desarrollar el derecho de asociación, cabe presumir que un más que improbable recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/90 obtendría el mismo posicionamiento del TC que en la sentencia antes comentada.

Hay, además, otra importante **sentencia del Tribunal Constitucional, la 77/1985, de 27 de junio**, sobre la LODE, que en su fundamento jurídico decimo-cuarto admite la posibilidad de que un reglamento ejecutivo regule determinadas cuestiones concretas incluso en caso de reserva de ley orgánica, pero siempre con un matiz y es que la remisión al Gobierno no puede incidir en el desarrollo de un derecho fundamental. Partiendo de esta reserva el Tribunal Constitucional considera que la remisión al reglamento es necesaria en determinados ámbitos que no pueden ser regulados por ley por la propia naturaleza de los problemas, mientras que, por el contrario, la regulación reglamentaria es perfectamente adecuada.

IV. LA HABILITACIÓN A LAS CCAA PARA REGULAR SOBRE MATERIA DEPORTIVA

La ley estatal del Deporte regula las Federaciones Deportivas españolas (artículos 30 al 40), lo que habilita al Gobierno a dictar, al respecto, normas de carácter reglamentario (Disposición Final primera). Ahora bien, ¿puede una Comunidad Autónoma regular mediante normas reglamentarias sus Federaciones Autonómicas sin poseer previamente una ley del deporte que actúe como ley habilitante?

A lo largo de esta exposición se ha querido dejar claro que en la materia que nos ocupa no existe una potestad de producir normas reglamentarias independientes ni por el Gobierno de la Nación ni por los Gobiernos de las CCAA sino que es preceptiva la existencia de una ley previa habilitante o autorizante. **¿Dónde encuentran las Comunidades Autónomas esa habilitación?**

Sabemos que todas las CCAA han asumido la competencia exclusiva en materia del deporte. Si posteriormente se dotan de una ley autonómica sobre deporte queda claro de dónde procede la habilitación para regular sobre Federaciones autonómicas.

No es tan obvio, sin embargo, en los supuestos de aquellas CCAA que aún no tienen su propia ley del deporte. En este caso podría pensarse que una autorización o habilitación remota podría encontrarse en sus propios Estatutos de Autonomía, al asumir la competencia en materia de deporte.

Podría, por otra parte, entenderse que hay una habilitación o autorización más evidente, que es la ley estatal del deporte, la Ley 10/90, la cual no sólo admite las Federaciones deportivas autonómicas (artículos 30.1, 31.4 y 5, 32, 33, 44) sino que, a falta de legislación autonómica, desempeñaría el papel de **norma supletoria** en virtud del 149.3 *in fine* de la CE, el cual señala que “*El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*”.

Sin embargo, la defensa de esta segunda posición no se corresponde con la mantenida por el **TSJ del País Vasco en su sentencia del 2 de junio de 1990** recaída en el recurso contencioso administrativo número 164 de 1987 presentado por la Federación Española de Pelota en relación al Decreto 246/1986, de 18 de noviembre, del Gobierno Vasco, sobre estructuración de Federaciones Deportivas, recurso por el que se solicita, principalmente, la anulación del Decreto en su totalidad, pues la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de competencia para la regulación de la materia referida al asociacionismo deportivo; además, aún cuando ostentara competencia para ello, la norma reguladora no podría tener rango reglamentario por tratarse, aquélla, de una materia de competencia exclusiva de la Ley». El fallo establece “*la nulidad de pleno derecho del Decreto impugnado*” tras señalar en su fundamento jurídico quinto que “*Procede pues, por carecer el Decreto impugnado de la habilitación legal que por su naturaleza precisaba... afirmar su radical nulidad...*”.

V. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL CONCEPTO DE LA SUPLETORIEDAD

El TC, en su sentencia 61/1997 aplica la doctrina de la STC 118/1996 relativa a la supletoriedad, doctrina construida sobre la base de la STC 147/1991. En las dos primeramente mencionada el Magistrado Manuel Jiménez de Parga y Cabrera formuló sendos Votos Particulares por discrepar, entre otras cuestiones, con la interpretación de la supletoriedad.

De una manera obligadamente esquematizada señalaremos el posicionamiento del TC en torno a la supletoriedad:

- La supletoriedad “*es una función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aproba-*”

das con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación” (FJ 6º de la STC 118/1996, que recoge lo afirmado en el FJ 7º de la STC 147/1991).

- Son incompetentes las normas dictadas por el Estado “con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las CCAA en materias que sean de exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los EEAA atribuyen a las CCAA la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad” (FJ 6º de la STC 118/1996, que repite lo mantenido en el FJ de la STC 117/1991).
- También considera viciadas de incompetencia las normas dictadas por el Estado con el carácter de derecho “meramente supletorio allí donde ostente competencias en la materia, v.gr., para regular lo básico”, es decir, cuando la materia es compartida, puesto que el estado ha de poder “invocar algún título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, sin que (...) pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad” (FJ 6º de la STC 118/1996).
- “La regla de la supletoriedad no constituye una cláusula atributiva de competencias” (FJ 6º de la STC 118/1996).
- “El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho” (FJ 8º STC 118/1996).

De este esquema podemos concluir que los elementos esenciales sobre los que se fundamenta la doctrina constitucional son dos:

- 1º La cláusula del artículo 149.3 de la CE no es atributiva de competencias.
- 2º La cláusula del artículo 149.3 está dirigida al aplicador del Derecho autonómico, y no al legislador estatal.

Jiménez de Parga, en su Voto Particular a la STC 61/1997, en la que amplía lo que expuso en su Voto Particular a la STC 118/1996, rechaza esta interpretación de la supletoriedad al entender que “el Estado no precisa de ningún tipo competencial para dictar normas de carácter supletorio” porque “la supletoriedad es la consecuencia derivada del ejercicio por parte del Estado de sus potestades para la inserción de sus preceptos en el seno de un ordenamiento que despliega respecto del autonómico esa función de suplencia a la que se refiere el artículo 149.3 CE, en atención a que se trata del ordenamiento del Estado, o sea, de España (art. 1.1 CE)”.

Otra aportación de Jiménez de Parga en su Voto Particular aquí comentada es la de entender que la aplicación supletoria del ordenamiento estatal por parte del apli-

gador del Derecho autonómico puede producirse en dos casos distintos. El primero de ellos sería en el de la existencia de una laguna normativa; el segundo, cuando exista legislación autonómica -lo que Jiménez de Parga denomina "*anomia*"- cuando se produce un "*inejercicio*" de la competencia autonómica.

El Magistrado discrepante mantiene que en este segundo supuesto "*difícilmente se puede integrar la **anomia** acudiendo, en primer grado, al propio ordenamiento jurídico autonómico.(...)En estos casos, la supletoriedad del ordenamiento estatal está justificada, podemos decir que es incluso imprescindible*".

Asimismo, sostiene Jiménez de Parga que la supletoriedad "*es una función del ordenamiento estatal y que esa función se cumple sin necesidad de habilitación de competencia de tipo alguno. Así lo establece el artículo 149.3 CE y así se deduce de la naturaleza y función del ordenamiento estatal*".

Vistos estos dos posicionamientos, el mantenido por el TC en la sentencias comentadas y el argumentado por el Magistrado discrepante, cabe ahora preguntarse si es posible seguir alegando que la ley estatal del Deporte, la Ley 10/90, actúa como derecho supletorio en aquellas CCAA que regulan las federaciones deportivas mediante reglamento sin contar con ley autonómica.

La Ley del Deporte no es creada por el legislador con afán de crear derecho supletorio. Es cierto que la CE no atribuye al Estado competencia específica alguna en materia de deporte cuando establece el reparto vía artículos 148 y 149, pero no es menos cierto que rechazar una ley estatal del deporte es pretender reducir la ordenación de las manifestaciones deportivas a los ámbitos territoriales de las CCAA, obviando precisamente una de sus expresiones más características, cual es la de las competiciones nacionales, sin olvidar, claro está, la referencia anteriormente expuesta a su conexión con la cultura y a la actuación de selecciones españolas en certámenes internacionales.

Es significativo que, en gran medida, aquellas CCAA que regularon sus federaciones deportivas partiendo de una norma reglamentaria por carecer de legislación propia, lo hicieran siguiendo el modelo estatal de regulación de las federaciones deportivas españolas. ¿Querrá quizá ello decir que el aplicador del derecho autonómico quiso colmar la, en palabras de Jiménez de Parga, **anomia** por **inejercicio** de la competencia propia echando mano de la normativa estatal?

V. CONCLUSIONES

1. Todas las CCAA han asumido, a través de sus EEAA, competencia sobre **deporte** como consecuencia del ofrecimiento hecho por el artículo 148.1.19^a ("*las CCAA podrán asumir competencias en las siguientes materias: 19^a Promoción del deporte*").
2. Una de las manifestaciones del deporte es la de las asociaciones deportivas, entre las cuales se encuentran las federaciones deportivas, que, a juicio del TC,

son asociaciones de configuración legal cuya regulación por ley ordinaria no vulnera la reserva de ley orgánica, que quedaría restringida al desarrollo del derecho fundamental de asociación.

3. El Estado no tiene como propia la materia **deporte** pero puede legislar sobre ella por la conexión con otros títulos competenciales cuales son, entre otros, la cultura y las relaciones internacionales, además de por la necesaria ordenación de las manifestaciones supraautonómicas deportivas.
4. El Gobierno ejerce la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. En el tema de materia deportiva es más que dudoso que pueda admitirse la legalidad de los llamados reglamentos independientes, es decir, aquéllos que se dictan sin necesidad de una ley previa habilitante.
5. Esta construcción es igualmente aplicable al ámbito autonómico. Para que las CCAA regulen la materia deportiva se requiere la existencia de una ley previa.
6. La ausencia de ley autonómica que habilite a que una Comunidad Autónoma regule por vía reglamentaria las federaciones deportivas obliga a buscar una forma de colmar esa laguna legal: la integración de esa laguna corresponde efectuarla al aplicador (judicial, en su caso) del subsistema jurídico del Derecho autonómico, en el marco de Ordenamiento Jurídico del Estado.
7. Recurrir al concepto de supletoriedad que contempla el artículo 149.3 de la CE -y entender que la habilitación para que las CCAA sin ley autonómica regulen reglamentariamente las federaciones deportivas se encuentra en la Ley estatal del Deporte- no es, sin embargo, admisible a la luz de la nueva doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 118/1996 y 61/1997.

BIBLIOGRAFÍA

- FRANCOIS ALAPHILIPPE y JEAN PIERRE KARAQUILLO, *Dictionaire juridique Sport*, Ed. Dalloz. París, 1990.
- JOSÉ MARÍA BAÑO LEON, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Ed. Civitas. Madrid. 1991.
- JOSÉ BERMEJO VERA, "Constitución y Ordenamiento Deportivo", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al prof. Eduardo García de Enterría*. Ed. Civitas. Madrid. 1991. Tomo II, pp. 1.543-1.545.
- JOSÉ BERMEJO VERA, "El marco jurídico del deporte en España", *Revista de Administración Pública* nº 110, mayo-agosto 1986, pp. 17-20.
- EFRÉN BORRAJO DACRUZ, *Comentario a las leyes políticas. Dirigido por Oscar Alzaga Villaamil. Constitución Española de 1978*. Revista de Derecho Público. Tomo IV. Arts. 39-55, pp. 195-196.
- ANDREU CAMPS POVILL, *Las Federaciones Deportivas*. Manual del Master en Derecho deportivo de la Universidad de Lleida. Tema 7.
- LUIS MARÍA CAZORLA y otros, *Derecho del Deporte*, Ed. Tecnos. Madrid. 1992.
- JOSÉ ESTEVE PARDO, "Las asociaciones de configuración legal. El caso de las federaciones deportivas". *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 45, año 1.985, pp. 113-121.

- EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Ed. Tecnos. Madrid. 2ª Edición. 1981.
- RICARDO GARCIA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ed. Ariel. Barcelona. 1988.
- FERNANDO GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Ed. Tecnos. Madrid. 12ª edición. 1994.
- JOSÉ MANUEL MEIRIM, *Dicionário Jurídico do Desporto*, Ed. Record. Lisboa, 1995.
- JUAN ALFONSO SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tomo I. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid. 1991.
- ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Introducción al Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 1996.