

LAS LEYES DEL DEPORTE: EXPONENTES DE REALIDADES Y POLÍTICAS SOCIODEPORTIVAS DIFERENTES

Joan Carles Burriel i Paloma,
Profesor de Legislación, Organización y
Administración del Deporte, INEFC-Barcelona.

Resumen

El análisis de la legislación deportiva ha sido y es el objeto de interés de numerosos trabajos. En este artículo se pretende aportar una nueva visión del estudio de las normativas legales, una forma de acercarse al contenido de los textos jurídicos, captando los elementos más importantes y relacionándolos con el contexto político, social y deportivo del momento en que fueron promulgados. La hipótesis de partida de este trabajo es el convencimiento de que toda ley, al margen del interés por regular la materia motivo de la elaboración de la norma, siempre tiene como trasfondo unas prioridades en cuanto a intervenir específicamente en aspectos determinados de la materia regulada, y una intencionalidad o postura política ligada al objetivo específico de la ley. Esta intencionalidad puede ser específicamente de política deportiva o puede ser, como veremos en algún caso, un complemento a una política de carácter más general.

Palabras clave: legislación deportiva estatal, legislación deportiva autonómica.

Método de estudio

Para analizar comparativamente las leyes del deporte de nuestro país, hemos utilizado un método de análisis del contenido de las leyes ba-

sado en el estudio de cuatro aspectos determinados de las normas. El título de las leyes ya es, de por sí, un indicador que nos puede dar una primera orientación sobre lo que se regulará en los textos. La estructura o el índice nos informa de lo que ha tenido suficiente contenido, según el legislador, para tener una categoría de título o capítulo en la ley. El análisis de la exposición de motivos suele ser muy útil para detectar las motivaciones, los objetivos y los contenidos básicos que se desarrollan en el texto normativo. La lectura de los preámbulos nos permite entrar a analizar el contenido de las leyes. En muchas ocasiones, la exposición de motivos que acompaña una ley nos da información, aparte de los formulismos legales necesarios que justifican la aparición de la normativa y de las referencias obligadas a ensalzar la importancia de la problemática que se quiere regular, de las motivaciones sociales y políticas, de los objetivos y de los contenidos más destacables. Por fin, la lectura sistematizada de los artículos y su clasificación por temas tratados nos da una última información sobre lo que ocupa un mayor interés normativo para el legislador. Estos cuatro aspectos, ligados, en algún caso, al conocimiento del contexto político en el momento de elaborar las normativas, nos permiten hacer esta aproximación a una valoración cua-

litativa del contenido de las leyes del deporte.

Las normativas de ámbito estatal

En nuestro país, la acción legislativa se produce en dos ámbitos: el estatal y el autonómico. Mientras en este último, la promulgación actual de cuatro leyes -la de Madrid, Cataluña, Euzkadi y Castilla-León (1)- permite comparar realidades y políticas diferentes, en el ámbito estatal sólo se puede optar por comparar la normativa estatal con la de otros países o con textos anteriores que permitan evaluar posturas diferentes desde una perspectiva evolutiva. En este caso, hemos escogido esta última posibilidad, y hemos estudiado conjuntamente la ley actual 10/90, del Deporte; la ley anterior 13/80, General de la Cultura Física y del Deporte, y un texto alternativo que presentó el PSOE cuando estaba en la oposición, en el momento de ser discutida en el Parlamento la ley estatal anterior (2).

El primer punto de reflexión para el análisis comparativo de estas tres normativas es el estudio de sus estructuras. Un breve vistazo al enunciado de los capítulos que conforman los textos nos puede acercar al conocimiento de la voluntad de aplicar una actuación política determinada hacia una temática, a conocer la intención reguladora del legislador. Así, el estudio

Ley General de la Cultura Física y del Deporte
(BOE núm. 89, de 12 de abril de 1980)

- Capítulo I: Ámbito de aplicación de la ley y principios generales
- Capítulo II: Las asociaciones y federaciones deportivas
 - Sección 1ª: Las asociaciones deportivas
 - Sección 2ª: Las federaciones españolas
 - Sección 3ª: Disposiciones generales
- Capítulo III: El Consejo Superior de Deportes
 - Sección 1ª: Organización
 - Sección 2ª: Competencias
 - Sección 3ª: Régimen de gestión
- Capítulo IV: El Comité Olímpico Español
- Capítulo V: Régimen Disciplinario Deportivo
- Disposición Adicional
- Disposiciones Transitorias
- Disposiciones Finales

Cuadro 1

Ley del Deporte
(BOE núm. 249, de 17 de octubre de 1990)

- Preámbulo
- Título I: Principios generales
- Título II: El Consejo Superior de Deportes
- Título III: Las asociaciones deportivas
 - Capítulo 1º: Disposición general
 - Capítulo 2º: Los clubes deportivos
 - Capítulo 3º: Federaciones deportivas españolas
 - Capítulo 4º: Ligas profesionales
 - Capítulo 5º: Entes de promoción deportiva
 - Capítulo 6º: Disposiciones comunes
- Título IV: De las competiciones
- Título V: El Comité Olímpico Español
- Título VI: El deporte de alto nivel
- Título VII: Investigación y enseñanzas deportivas
- Título VIII: Control de las sustancias y métodos prohibidos en el deporte y seguridad en la práctica deportiva
- Título IX: Prevención de la violencia en los espectáculos deportivos
- Título X: Instalaciones deportivas
- Título XI: La disciplina deportiva
- Título XII: Asamblea General del Deporte
- Título XIII: Conciliación extrajudicial en el deporte
- Disposiciones adicionales
- Disposiciones transitorias
- Disposiciones finales

Cuadro 2

Enmienda a la totalidad que presenta el grupo parlamentario socialista al Proyecto de Ley General de la Cultura Física y del Deporte
(Boletín Oficial de las Cortes Generales -Senado- 17/12/79)

Título primero

- Cap. I. Principios generales
- Cap. II. Organismos competentes

Título segundo

- Cap. I. De la educación física en los diferentes ámbitos
- Cap. II. La formación del profesorado en educación física

Título tercero: Sobre la cultura física y el deporte

- Cap. I. La Secretaría de Estado para la Cultura Física y el Deporte
- Cap. II. De las comunidades autónomas
- Cap. III. De los municipios
- Cap. IV. De las asambleas territoriales
- Cap. V. Asociaciones relacionadas con la cultura física y el deporte
- Cap. VI. Las federaciones deportivas
- Cap. VII. Régimen jurídico económico de las entidades deportivas
- Cap. VIII. La potestad disciplinaria deportiva
- Cap. IX. El Comité Olímpico Español

Disposiciones transitorias

Disposiciones finales

Cuadro 3

comparativo de las estructuras de los dos textos legales y la propuesta del PSOE nos informa del entorno sociodeportivo del momento. Vamos a verlo (Cuadros 1, 2 y 3).

Una rápida visión de la forma de ordenar los contenidos de estos textos, al margen de constatar los diferentes nombres que se asignan a los títulos, nos permite hacer los siguientes comentarios.

En primer lugar, la estructura de la ley del año 1980 (en adelante LGCFD), tiene una composición muy simple. Al margen de un capítulo dedicado a los principios generales de la ley, apartado que suele ser común en todas las disposiciones de este rango, y de un capítulo referente a la disciplina deportiva, su estructura tiene un claro hilo conductor. El núcleo fundamental de la ley gira alrededor de un apartado dedicado a las entidades del sector privado asociativo, y un capítulo dedicado al organismo público encargado de ejercer las competencias del Estado. Como complemento, otra institución privada, pero que cumple una función de representación nacional, el Comité Olímpico Español, también tiene asignada un capítulo. En resumen, vemos que es una ley que se estructura en base a las instituciones. La composición de los capítulos parece demostrar claramente el espíritu organizativo que, el entonces ministro de cultura, Clavero Arévalo, atribuía como un objetivo y una necesidad básica de la ley (3). No debemos olvidar que en este sentido, el momento histórico que estaba viviendo el país, con la caída del régimen anterior, la desaparición del orden anterior y las instituciones que le representaban, y la necesidad de consolidar un nuevo establecimiento de relaciones entre la sociedad y los poderes políticos. De ahí, seguramente, esta voluntad estructural tan claramente organizativa.

Pero si esta es la voluntad política que parece deducirse de la estructura de la LGCFD, el texto alternativo que el PSOE, entonces en la oposición, pre-



sentó en el Parlamento, también tiene elementos interesantes para el análisis.

En primer lugar, se constata una estructuración que parece haberse hecho con prisas para ser presentada en las Cortes. El hecho de que unos títulos tengan nombre y apellidos y otros no, así lo demuestra. Por otra parte, en la composición de la ley se diferencian claramente los tres grandes apartados que la configuran. El primer título es el equivalente al capítulo inicial de la LGCFD, como ya hemos dicho, paso obligado en los textos legales de este nivel. Dejemos para el final el análisis del título segundo. El título tercero, *Sobre la cultura Física y el Deporte*, es el que permite establecer una comparación con la ley que fue aprobada y que llevaba el mismo enunciado que este apartado. Y no parece que este hecho sea fortuito. Si analizamos el nombre de los capítulos que forman este título podemos ver los mismos contenidos que la LGCFD, pero con unos matices interesantes si analizamos la voluntad política que puede haber detrás del interés legislativo.

Así, mientras la estructura de la LGCFD denota un espíritu organizativo, la de este título del texto alternativo del PSOE parece tener, al margen de una voluntad también organizativa, un trasfondo político importante. La mención de las instituciones públicas y privadas, del ente particular que es el COE y de la disciplina deportiva, son materia obligada para ordenar el deporte, pero hay una diferencia interesante. Al margen de asignar un nombre diferente al organismo que ha de desarrollar las competencias estatales, este texto da la suficiente importancia a las comunidades autónomas, a los municipios y a unos órganos de carácter asesor, las asambleas territoriales, con presencia de participación ciudadana, como para que constituyan apartados singulares. Lo mismo ocurre con un capítulo dedicado al régimen jurídico y eco-

nómico de las entidades deportivas. Parece que en estos casos se quiera remarcar una materia determinada donde se debe aplicar una actuación específica. Como confirmaremos más adelante, la posición política del PSOE en aquel momento, muy propenso a acelerar el proceso descentralizador del Estado establecido por la configuración del Estado de las Autonomías aprobado por la Constitución de 1978, y por el deseo de llenar de contenido las competencias municipales, con la colaboración de la sociedad civil, parece ser el instrumento que dibuja la configuración del texto alternativo. La voluntad de diferenciar un apartado dedicado al régimen jurídico y económico de las entidades indica la preocupación por esta faceta de la organización deportiva que fue una parte importante del programa socialista, una vez en el poder.

El título segundo de este texto alternativo merece un tratamiento diferenciado. De entrada vemos que hace referencia a dos temáticas: la educación física y la formación del profesorado, que no se ven reflejadas en la estructura de la LGCFD. Este hecho no es ajeno a las protestas que desde sectores estudiantiles del INEF de Barcelona y Madrid se realizaron contra el Proyecto de Ley que se debatía en el Parlamento. Protestas que se centraban, fundamentalmente, en el poco contenido referente a la educación física y en la no consideración de los INEF como facultades universitarias. Esta problemática social fue recogida por el texto alternativo y configura su título segundo.

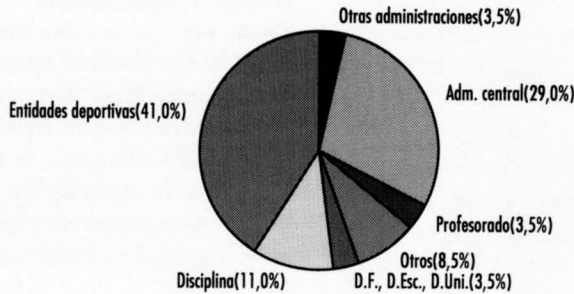
En resumen, pues, la estructura del texto alternativo presentada por el partido socialista, parece combinar una voluntad organizativa de la actividad deportiva, con una preocupación específica por la descentralización del Estado, por el control de las entidades deportivas y por incorporar aspectos reivindicativos unidos a la actividad física en el sistema educativo. El análisis del contenido del articulado de estos

dos textos nos confirma este aspecto. Así, en las gráficas 1 y 2 podemos ver el desglose de las diversas temáticas tratadas en ambos textos. Como se puede observar, la temática central en los dos casos se refiere a las entidades deportivas, auténticas protagonistas del articulado de los textos. La diferencia fundamental es, como se puede observar, el porcentaje que ocupan en la ley de la UCD y en el texto alternativo del PSOE, los artículos destinados a hablar de las restantes administraciones, de la educación física y del profesorado. El espíritu descentralizador que comentábamos antes y el hecho de recoger la "problemática de la calle", las protestas estudiantiles, se ven reflejados en estas gráficas.

Diez años después, se ve una evolución del partido socialista, una vez presenta y aprueba la ley del deporte, ahora ya desde la mayoría absoluta en el Parlamento. Así, desaparecen contenidos específicos relativos a la educación física, pues se considera que debe ser tratada en las leyes referentes al sistema educativo, y aparecen como temáticas con identidad propia aquellas relacionadas con el deporte-espectáculo o de alto nivel: *dooping*, violencia, ligas profesionales, sociedades anónimas deportivas, etc. El mismo nombre de la ley es significativo por lo que se refiere al cambio que se produce en relación a la anterior ley vigente. Ya no se pretende regular todo el abanico de posibilidades que puede tener la actividad física (la *Cultura Física y el Deporte*) sino que el campo de actuación prácticamente se limita a la práctica competitiva (*Ley del Deporte*).

La exposición de motivos de la ley actual nos reafirma este análisis, ya que se define como una ley que regula fundamentalmente el deporte de competición en el ámbito nacional. Este aspecto es muy importante, porque hace referencia específica a un determinado tipo de deporte regulado por el Estado, dejando de lado otras

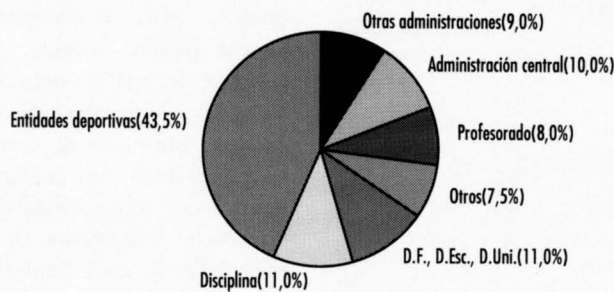
LGCFD
Análisis de contenido (en %)



1980

Gráfica 1

LGCFD
Texto alternativo del PSOE



1980

Gráfica 2

modalidades de la actividad corporal menos estructuradas. También es muy importante la definición del ámbito territorial de la aplicación de la ley, ya que fija, implícitamente, una repartición de funciones entre los diferentes niveles de la Administración. El simple hecho de expresar que no quiere "redistribuir competencias" y, en cambio, otorgarse un campo de actuación bien definido, ya es una manera de distribuir competencias. La voluntad de intervención se ciñe, pues, a un ámbito geográfico determinado, y, especialmente, a un sector de la actividad física, cuyo tratamiento tiene una intencionalidad muy determinada. Se trata de adaptarse a la visión actual del deporte, y de regular el "espectáculo deportivo", atribuyéndole

una característica de actividad "mercantilizada". Con esta cualificación se oculta, evidentemente, la intencionalidad política de controlar la actividad económica de unas entidades - los clubes de fútbol, y en menor grado, los de baloncesto- que han demostrado llevar a cabo una pésima gestión patrimonial y económica. El contenido que se desprende de la lectura del preámbulo, se reafirma en un análisis, artículo por artículo, de los conceptos que los configuran. Así, en la Gráfica 3 se puede ver que más del 60% de la ley está destinada a hablar de temáticas relacionadas con el deporte de competición. Dentro de este concepto, como se puede ver en la Gráfica 4, entran temáticas como la disciplina deportiva, el *doping*, la vio-

lencia, el deporte profesional -donde se engloban las sociedades anónimas deportivas-, etc. El grado de densidad de esta temática, junto con la que se refiere a la actuación del Estado, nos reafirma que la ley se centra fundamentalmente en hablar del deporte de competición y del papel del Estado en el fomento del deporte.

Si comparamos esta gráfica con las de la LGCFD y el texto alternativo del PSOE (Gráficas 1 y 2), se puede ver la evolución de los textos legales y de la postura del partido socialista sobre lo que ha de regular una ley estatal.

Análisis comparativo de las leyes autonómicas

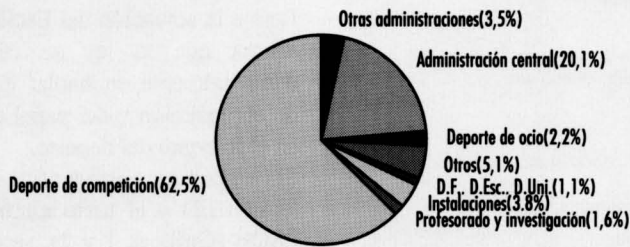
En las leyes autonómicas, el mismo proceso de análisis nos permite hacer una primera aproximación al contenido de las leyes, y, consecuentemente, poderlas comparar.

La ley de Madrid

En la primera ley autonómica realizada en nuestro país, la de la Comunidad Autónoma de Madrid (Cuadro 4), se puede observar que tiene un preámbulo que liga, perfectamente, con la estructura o el índice de la ley. Se constata la voluntad de regular fundamentalmente la actuación de las entidades madrileñas en dos determinadas facetas. Una estructural, dando gran importancia al control de los procesos electorales de las entidades, de forma que se respeten democráticamente los derechos de las personas que integran las entidades. La otra preocupación es el control económico del dinero público otorgado en concepto de subvenciones y ayudas. Esto tiene un reflejo en la estructura, en los capítulos IV y V, donde se tratan básicamente los temas económicos y de normativas electorales en el seno de las entidades. El resto de los contenidos de la ley, como se puede observar en el índice, está destinado a hablar de las entidades, de la Comunidad Autónoma y de la disciplina deportiva. Es una ley



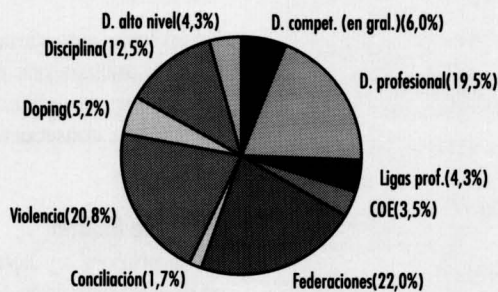
LEY DEL DEPORTE Análisis de contenido (en %)



1990

Gráfica 3

LEY DEL DEPORTE Desglose del deporte de competición



1990

Gráfica 4

ración de saneamiento estructural y económico de las federaciones estatales, de la cual, el famoso decreto conocido popularmente como "anti-Porta" (4) y el decreto que fijaba un plan de contabilidad específico para las entidades deportivas, eran los máximos exponentes de aquellos. En la misma línea mimética, la ley crea, a imagen de la organización estatal, un organismo autónomo, el IMDER, que se encargará de la gestión autonómica del deporte.

Todos estos contenidos expuestos en el preámbulo, denotan una voluntad de actuación determinada y una intencionalidad concreta, pero, curiosamente, a pesar de esta similitud de política deportiva entre dos administraciones de ámbito territorial diferente, pero gobernadas por el mismo partido político, parece detectarse, del análisis del contenido de las motivaciones expresadas en el preámbulo, otro tipo de intención política. El texto está redactado de tal manera que trasluce una voluntad de diferenciar claramente las entidades madrileñas de las estatales, en un intento, podríamos decir, de conseguir una "identidad territorial", concepto difícil de conseguir en una comunidad que ha de compartir el espacio físico con una administración superior.

Este objetivo político no se observa en el análisis del contenido del articulado, pero sí que quedan reflejadas las prioridades que se establecen en el momento de designar

que se preocupa básicamente por las entidades deportivas, por el papel del gobierno autonómico y por las relaciones entre ambos, aparte de regular lo que sería propiamente el "derecho deportivo", es decir, las infracciones y las

sanciones disciplinarias ligadas a la competición deportiva.

La ley madrileña se sitúa, así, en el año 1986, en la misma línea política que el PSOE, en el ámbito estatal, había puesto en marcha como ope-

Ley 2/1986, de 5 de junio, de la Cultura Física y del Deporte de la Comunidad de Madrid

(BOE 11/10/1986)

Exposición de motivos

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Cap. I. Ámbito de aplicación y principios generales • Cap. II. Entidades y asociaciones relacionadas con la cultura física y el deporte <ul style="list-style-type: none"> Sección 1ª. Normas comunes sobre asociacionismo deportivo Sección 2ª. De los diversos tipos de entidades deportivas • Cap. III. De la Comunidad de Madrid y del deporte <ul style="list-style-type: none"> Sección 1ª. De las competencias de la Comunidad de Madrid Sección 2ª. Del Instituto Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación Sección 3ª. Del Consejo Regional de Deportes • Cap. IV. Del régimen económico y de las ayudas a las en- | <ul style="list-style-type: none"> tidades deportivas Sección 1ª. Del régimen económico Sección 2ª. De las ayudas a las entidades deportivas • Cap. V. Del régimen jurídico deportivo <ul style="list-style-type: none"> Sección 1ª. De la Comisión Jurídica del Deporte Sección 2ª. Del recurso administrativo disciplinario Sección 3ª. Del recurso administrativo electoral • Cap. VI. Del régimen disciplinario deportivo <ul style="list-style-type: none"> • Disposición adicional • Disposiciones transitorias • Disposiciones finales |
|---|--|

Cuadro 4

qué ha de ser regulado con más profundidad y amplitud.

De esta forma, en la Gráfica 5, podemos ver que los contenidos más desarrollados cuantitativamente son el referido a las entidades deportivas y el del papel de la Administración autonómica. No es extraño este reparto porcentual, si tenemos en cuenta la voluntad de intervención y la intencionalidad política que antes comentábamos. Lo que sí que llama profundamente a la reflexión es la falta de referencia casi absoluta a la Administración local. Excepto un comentario sobre la organización de las fases locales del deporte escolar y una participación en el Consejo Regional de Deportes, órgano de carácter asesor, no hay ninguna otra referencia sobre las competencias que pueden desarrollar municipios madrileños.

La ley de Cataluña

El análisis de la exposición de motivos de la ley autonómica catalana, al contrario que la madrileña, no nos da ninguna información clara sobre la voluntad de intervención específica en una o unas materias determinadas, ni en una intencionalidad política determinada. Lo único que cabe destacar son las referencias explícitas al papel histórico de los clubes deportivos, hecho que, si lo comparamos con la normativa madrileña, es un indicador claro del seguimiento de una política bien diferenciada referente a las relaciones con las entidades deportivas. Mientras un texto destila la desconfianza hacia estas instituciones, el otro les da un papel principal en la evolución del sistema deportivo.

Evidentemente, detrás de estas posturas hay realidades sociales históricamente muy diferenciadas, que sirven de sustrato a la conducta política y que merecen un estudio mucho más detallado que no es motivo de este artículo.

Esta actitud de la Administración catalana referente a las entidades, se refleja en el análisis de los contenidos

del articulado. En la distribución porcentual de las temáticas tratadas se ve bien claro que los protagonistas principales del contenido de la ley son las entidades deportivas. Así, en la Gráfica 6, podemos ver que, a pesar del porcentaje elevado dedicado a la Administración autonómica, obligado, por otro lado, por la justificación de ser una ley de "organización institucional del deporte en Cataluña", casi un 41% está ocupado por artículos que hacen referencia a las entidades deportivas, auténticas protagonistas del texto legal y el eje alrededor del cual se articula la política deportiva catalana.

Del desglose del contenido sorprende (igual que la ley de Madrid) lo poco que habla sobre el papel que han de jugar las administraciones locales, tema que, por otro lado, ha resultado el más problemático, políticamente. Efectivamente, si la voluntad de intervención se ve claramente orientada hacia las entidades, la intencionalidad política colateral de la ley sólo se puede observar si miramos las disposiciones adicionales de la misma y tenemos en cuenta el contexto político que acompaña la promulgación de la ley. En este sentido, se debe considerar que la ley del deporte aparece como una normativa sectorial que sigue, en su ámbito concreto, las líneas directrices emanadas de la configuración de la nueva estructuración territorial aprobada por el

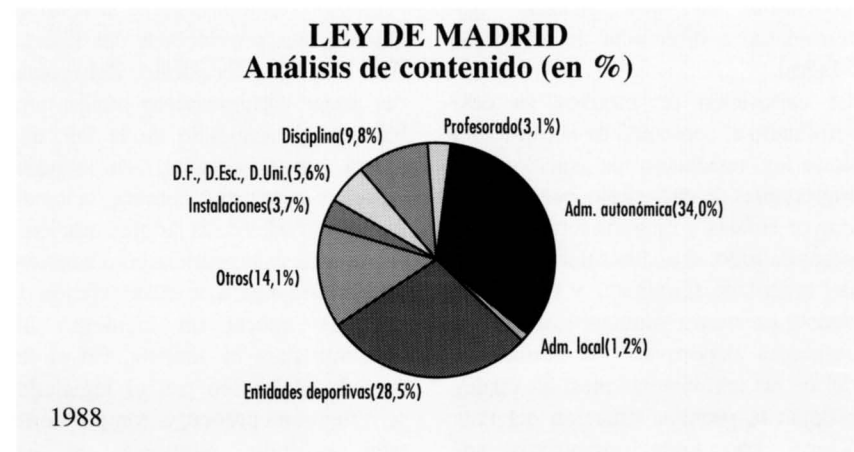
Parlamento catalán, el año 1987. Así, la polémica decisión del partido en el gobierno de sustituir la entidad metropolitana que gestionaba servicios comunitarios en el cinturón de la capital barcelonesa, y, sobre todo, la voluntad expresada de hacer desaparecer las diputaciones provinciales, iniciando un proceso de vaciado del contenido de las mismas, influyen notablemente en las diferentes leyes sectoriales que aparecen con posterioridad a las leyes de ordenación territorial.

De esta manera, la ley del deporte catalán, al margen de sus objetivos específicos de ordenamiento de una materia determinada, sirve a unos objetivos políticos más amplios y genéricos, para la configuración de un nuevo reparto de poder entre las instituciones de gobierno catalanas.

La estructura de la ley (Cuadro 5) no denota esta problemática, y adopta una composición muy sencilla, haciendo referencia a la organización del sector privado asociativo (Título 1), al sector público (Título 2), a la disciplina deportiva -de referencia obligada- y a un cajón de sastre (Título 3) donde caben todas las materias que no son propiamente institucionales.

La ley de Euzkadi

El análisis del preámbulo de la ley 5/1988 de Euzkadi no permite es-

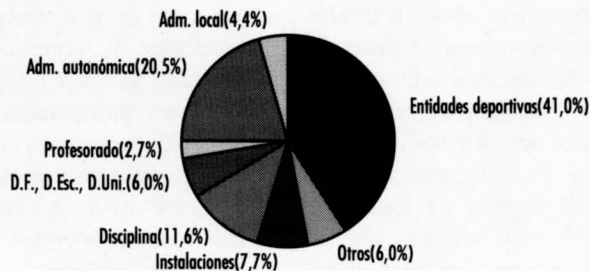


1988

Gráfica 5



LEY DEL DEPORTE (Cataluña) Análisis de contenido (en %)



1988

Gráfica 6

Ley del deporte (DOGC nº 977, de 13 de abril de 1988) Exposición de motivos

- Título preliminar: De los principios rectores de la política deportiva de la Generalitat
- Título 1º: De las entidades deportivas de Cataluña
 - Sección 1ª: De los clubs y las asociaciones deportivas
 - Sección 2ª: De las agrupaciones deportivas
 - Sección 3ª: De las federaciones deportivas catalanas
 - Sección 4ª: Del registro y otras disposiciones comunes
- Título 2º: De la organización administrativa del deporte catalán
 - Sección 1ª: De la administración deportiva de la Generalitat
 - Sección 2ª: De la Administración local
- Título 3º: De la gestión de la educación física y el deporte
 - Sección 1ª: De la educación y el deporte, las actividades deportivas especiales y el control y la investigación médica
 - Sección 2ª: De las instalaciones deportivas
- Título 4º: De la disciplina deportiva
- Disposiciones adicionales
- Disposiciones transitorias
- Disposición final
- Disposición derogatoria

Cuadro 5

tablecer una voluntad de intervención prioritaria en una materia determinada, a diferencia de la ley de Madrid.

La exposición de motivos va desarrollando el contenido de la estructura de la ley, resaltando los aspectos más importantes de cada título, pero sin dar mayor énfasis a ninguna tendencia. A pesar de todo, el análisis del contenido del articulado (Gráfica 7 y Cuadro 6) denota un mayor protagonismo de las entidades deportivas, en detrimento del de las administraciones, las cuales reflejan la peculiar situación del País Vasco, con unos organismos administrativos históricos, los Órganos

Forales, con poder competencial y económico no comparable al resto de diputaciones provinciales del Estado. Esta circunstancia política del reparto del poder administrativo incide también en el contenido de la ley, que marca, genéricamente, en algunos casos, competencias comunes a los diferentes niveles de la Administración. A pesar de esta primera constatación, una lectura atenta de la exposición de motivos, aporta un elemento interesante para el análisis. En el redactado elaborado por el legislador se refleja una preocupación por constatar posturas contrarias al establecimiento de prioridades en la

práctica deportiva de competición. Así, afirmaciones como que "la educación física y el deporte no son algo reservado o reducido a la competición en sí misma", o que la justificación de la atención al deporte de alto nivel se debe a "la probada influencia para estimular e impulsar la práctica deportiva en la misma sociedad", son exponentes de una cultura deportiva contraria a considerar la actividad de competición como el eje fundamental del desarrollo deportivo. Resaltamos este hecho porque en las otras leyes analizadas no se encuentra remarcada una postura de estas características, orientada a considerar el deporte de competición como un instrumento de dinamización social y cultural, y no como un fin en sí mismo.

Con este planteamiento, que parece responder más a una reflexión esencialista del hecho deportivo que a una simple voluntad de ordenarlo, no es de extrañar que en el contenido de la ley aparezcan reflejadas temáticas de carácter más "técnico", entendiéndose como tal una visión más cercana al profesional de la educación física que a un jurista. Así lo reflejan artículos que hacen referencia al "carácter polideportivo y no orientado exclusivamente a la competición" del deporte escolar, a los impedimentos para poder ejercer como profesional del deporte sin tener la titulación correspondiente, a la preocupación por la asistencia médica y las coberturas de riesgo de todo tipo de practicante (aspectos que en otras leyes son tratados de manera que se orientan exclusivamente al deportista de competición), e, incluso, todo un conjunto de infracciones y sus correspondientes sanciones que se determinan por el incumplimiento de las normas organizativas que indica la ley, que aparecen en la estructura de la ley con un capítulo propio.

La ley de Castilla-León

La ley de Castilla-León (Cuadro 7) aporta de entrada, ya con el título, un hecho diferenciador en relación al

resto de leyes autonómicas. Mientras las otras hacen referencia a la "cultura física y el deporte" (la de Madrid, seguramente, en la línea de mimetismo con el Estado sobre lo que hemos dicho, y la de Euzkadi, por una postura teórica ante la actividad física) o genéricamente al "deporte" (Cataluña), esta ley menciona explícitamente la "educación física y deportes", en su enunciado.

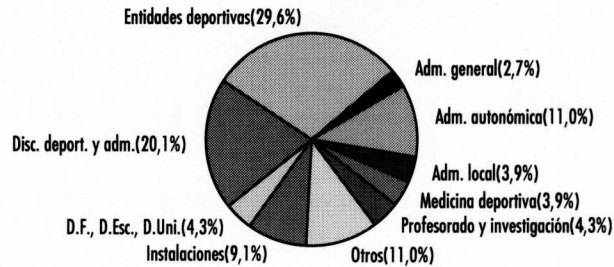
Este es un hecho importante que merece un capítulo en la estructura de la ley y unas justificaciones del porqué de su tratamiento en la exposición de motivos. Así, la relación simplista que el legislador hace del término "educación física" relacionándolo con la asignatura escolar, siguiendo la tesis de Cazorla (1979), en su análisis del artículo 43.3 de la Constitución, sirve de argumento jurídico para intervenir directamente en esta materia escolar. Esta interpretación del término permite, así, salvar el vacío competencial que tiene esta comunidad autónoma en materia de educación, al no haberle sido transferido por parte de la Administración estatal.

A este interés por la educación física, hay que añadir otro tipo de contenido que no aparece en las leyes analizadas. En el texto castellano-leonés se definen una serie de medios de carácter técnico que no se tratan en las otras normas. Así, en diferentes artículos se habla de lo que son las escuelas deportivas, los centros de tecnificación deportiva, los centros de perfeccionamiento técnico, etc. Se podría señalar, a la vista de este contenido, que hay interés, por parte del legislador, en que queden reguladas formas determinadas y concretas de desarrollar programas deportivos. Nos encontramos, también, delante de una ley preocupada por aspectos técnicos de la organización deportiva.

Pero no es este el único aspecto destacable de la ley. En la forma de distribuir las competencias entre las ad-

1988

LEY DE EUZKADI Análisis de contenido (en %)



Gráfica 7

LEY 5/1988, de 19 de febrero, de la Cultura Física y del Deporte (Boletín Oficial del País Vasco, n. 54, de 17/3/88) Exposición de motivos

- Título I. Ámbito de aplicación de la ley y principios básicos
- Título II. Del fomento y ordenación
 - Cap. 1. De la educación física y del deporte para todos
 - Cap. 2. De la asistencia y protección al deportista
 - Cap. 3. Del deporte de alto nivel
 - Cap. 4. De los equipamientos deportivos
- Título III. De la organización del deporte en el País Vasco
 - Cap. 1. De los clubes y de las agrupaciones deportivas
 - Cap. 2. De las federaciones deportivas
 - Cap. 3. Disposiciones comunes
- Título IV. Régimen de competencias
 - Cap. 1. De las instituciones comunes
 - Cap. 2. De los órganos forales de los territorios históricos
 - Cap. 3. De los ayuntamientos
 - Cap. 4. Del Consejo Vasco del Deporte
- Título V. Régimen sancionador
 - Cap. 1. Del régimen disciplinario deportivo
 - Sección 1ª. Disposiciones generales
 - Sección 2ª. Del Comité Vasco de Disciplina Deportiva
 - Cap. 2. De las infracciones y sanciones administrativas
- Disposiciones transitorias
- Disposiciones adicionales
- Disposiciones finales
- Disposición derogatoria

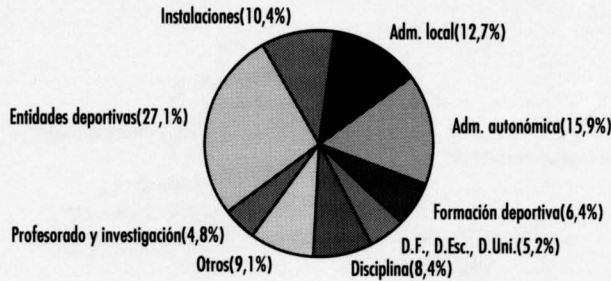
Cuadro 6

ministraciones que conviven en el territorio también encontramos peculiaridades propias. Así, probablemente a causa, entre otras razones, de la misma extensión geográfica de la comunidad autónoma y de la diversidad de las provincias que la componen, la ley da un fuerte protagonismo a las diputaciones provinciales y a las otras ciudades mayores de 20.000 habitantes, a las cuales delega una serie de competencias atribuidas inicialmente a la comunidad autónoma.

Esta voluntad de descentralización administrativa, que en la exposición de motivos se justifica por el reconocimiento de una mayor eficacia en las administraciones inferiores para desarrollar ciertas funciones y competencias deportivas, se ve claramente reflejada en la gráfica de desglose del contenido (Gráfica 8), donde el porcentaje del texto legal dedicado a la administración local es mucho más amplio que en el resto de leyes estudiadas.



LEY DE CASTILLA-LEÓN Análisis de contenido (en %)



1990

Gráfica 8

Ley 9/1990, de 23 de junio, de Educación Física y Deportes (Castilla y León) (BOE de 18/7/90) Exposición de motivos

- Cap. I. Ámbito de aplicación y disposiciones generales
- Cap. II. Competencias de la comunidad autónoma
- Cap. III. Competencias de las entidades locales
- Cap. IV. Las asociaciones deportivas
 - Sección 1ª. Los clubes deportivos
 - Sección 2ª. Las federaciones deportivas
- Cap. V. La educación física, el deporte y la enseñanza
- Cap. VI. La formación técnico-deportiva
- Cap. VII. Consejo de Deportes de Castilla-León
- Cap. VIII. La disciplina deportiva y régimen de sanciones
- Disposiciones adicionales
- Disposiciones transitorias
- Disposición derogatoria

Cuadro 7

Conclusión

El análisis de las leyes del deporte, tanto estatal como autonómicas, nos ha manifestado que el contenido de una ley siempre responde a la voluntad de regular un aspecto o materia que se desarrolla en el seno de una sociedad, dando preferencia a la normativización de determinados aspectos, alrededor de los cuales suelen girar, o suelen servir de sustrato, intenciones políticas de diversa índole. Así, hemos visto como en todas las leyes del deporte actual el contenido más numeroso es el que se refiere a la regulación de la organización institucional del deporte y a las normas disciplinarias del deporte de competición. Mientras el segundo aspecto es común y

homogéneo, en la organización institucional es donde hemos identificado los diferentes trasfondos políticos que acompañan la voluntad organizativa del deporte. Así, la ley estatal manifiesta la voluntad de regular fundamentalmente, y casi podríamos decir que de manera exclusiva, el deporte de competición en el ámbito nacional, y con la intencionalidad clara de controlar la responsabilidad económica de los dirigentes deportivos, con la constitución de las sociedades anónimas deportivas. Las leyes autonómicas nos dan nítidos ejemplos de posiciones distintas ante la organización institucional, fruto de realidades sociales y políticas diversas. En este sentido hemos visto la diferente actitud de la Comunidad de Madrid y la de Cataluña, ante las en-

tidades deportivas, y también las diversas posturas ante el papel que han de desarrollar las administraciones locales, desde una ignorancia en la ley madrileña, hasta un gran protagonismo por parte de Castilla-León, pasando por el gran papel que desarrollan las diputaciones forales en Euzkadi o la voluntad de hacer desaparecer las corporaciones provinciales, por parte del partido en el gobierno de Cataluña. En resumen, como ya hemos remarcado repetidamente, realidades sociales diferentes, políticas diferentes, leyes diferentes.

NOTAS

1. Ley 2/1986, de 5 de junio, de la Cultura Física y el Deporte de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 244, de 11 de octubre de 1986.
- Llei 8/1988, de 7 d'abril, de l'Esport de Catalunya, DOGC, núm. 977, de 13 de abril de 1988.
- Ley 5/1988, de 19 de febrero, de la Cultura Física y del Deporte, BOPV núm. 54, de 17 de marzo de 1988.
- Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes, BOE núm. 198, de 18 de agosto de 1990.
2. -Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, BOE núm. 89, de 12 de abril de 1980.
- Enmienda a la totalidad y texto alternativo que presenta el PSOE al proyecto de Ley General de la Cultura Física y del Deporte, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, 17 de diciembre de 1979.
- Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, BOE núm. 249, de 17 de octubre de 1990.
3. Así se mencionaba en el discurso que hacía en el Parlamento español, una vez los diputados habían aprobado la LGCFD. Se puede leer el discurso en *Ley General de la Cultura Física y del Deporte*, Colegio Oficial de Profesores de Educación Física, Serie Divulgación, núm. 2, Madrid, 1979.
4. El anterior presidente de la Federación Española de Fútbol, que fue uno de los 15 presidentes de federaciones españolas que no pudieron optar a la reelección, por haber realizado tres mandatos consecutivos en organismos federativos.