

Aproximación a las legislaciones deportivas nacionales

Miquel Pascual

1. Deporte y Estado

1.1. Introducción

Acometemos, con una breve exposición, un elemento clave de nuestro trabajo: el examen histórico de las relaciones y vínculos entre el Deporte y el Estado, así como las formulas de relación entre ambos desde finales del siglo XIX, la actitud del llamado “mundo deportivo” frente a los poderes públicos y la de estos frente a aquel.

A efectos de análisis y con la pretensión de centrar el tema a partir de finales del siglo XIX y siglo XX analizaremos la relación del mundo deportivo con dos tipos de estructura estatal, la comunista y la liberal y posteriormente entre el Estado contemporáneo y el deporte.

1.2. Estado liberal y deporte

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil se caracterizan por el respeto por su separación y por tanto la constitución de dos órdenes separados e independientes. En el siglo XIX la creciente y poderosa sociedad burguesa buscó bases y principios para su organización y estructura y los encontró en el Derecho natural de vigencia universal. A finales del siglo XVII, XVIII se desarrolla la tesis de que frente al Estado existe una sociedad que no es creación del Derecho, que ha creado al Estado, sino producto de la naturaleza o del orden moral. Estas ideas se impusieron en las mentes liberales.

Entendemos como deporte moderno el que apareció a mediados del siglo XIX, en plena eclosión liberal. Fue considerado como un valor social y privado, que se regía por sus propias reglas y que no admitía ningún tipo de injerencia pública. El deporte se remitió, por tanto, a la ordenación de la sociedad, disciplinado por reglas naturales y ajeno a los poderes públicos. Así el deporte como cualquier otra actividad privada y social quedaba en manos de las fuerzas sociales.

Intervino en esta situación de final del siglo XIX la poca importancia económica del deporte en dichas fechas, ya que se trataba de un fenómeno que movía muy poca cantidad de dinero. Pero pronto cambió al tener que hacer frente a la construcción de instalaciones deportivas de cierta importancia y se solicitó enseguida un esfuerzo de colaboración económica de las administraciones públicas, previo fracaso de la iniciativa privada para obtener los fondos para dichas construcciones. "El esquema formalista primero-liberal hizo aguas en este punto a finales del siglo XIX, cuando ya sus formulaciones más extremadas no eran más que conceptos en buena manera vacíos de contenido"¹.

Lo que demuestra que mientras pudo organizarse y conseguir fondos el llamado mundo del deporte se organizó por sí mismo, pero en cuanto comenzó a adquirir cierta relevancia todas las miradas se volvieron hacia los poderes públicos para obtener fondos sin dejar que estos mismos que aportaban los fondos necesarios para su supervivencia se inmiscuieran en su organización.

En el transcurrir de los años, y lógico fruto de la evolución del deporte, en los años treinta y cuarenta fueron adquiriendo relevancia los grupos y asociaciones deportivas, con lo que cesó la inhibición pública manifestada en los primeros pasos del desarrollo del deporte.

La tesis del autogobierno deportivo empezó a empalidecer en beneficio de la tesis de una actividad de regulación general de los poderes públicos debido a su implicación con el gran número de parcelas sociales, políticas y económicas que tenía.

Por lo que la regulación de las asociaciones deportivas y su actuación pasó de ser un sector ordenado exclusivamente por los poderes privados a ser crecientemente ordenado por los poderes públicos.

A finales del siglo XIX la actividad deportiva solo estaba al alcance de una clase social, la nueva aristocracia con raíces burguesas, y fue como resultado del mejoramiento de las condiciones sociales económicas y políticas de la clase baja y de un mejoramiento de las condiciones mínimas de bienestar económico que un fenómeno profundamente clasista como el deporte moderno se convirtió en un auténtico fenómeno interclasista. Este cambio se produjo como resultado del cambio de condiciones sociales, económicas y políticas, pero en ningún caso por las características intrínsecas del propio fenómeno deportivo.

1.3. Estado comunista y deporte

En 1917 los dirigentes bolcheviques catalogaron al deporte como pasatiempo burgués. Lógico si se tiene en cuenta que por una parte en Occidente seguía siendo un

¹ Luis M.^a Cazorla Prieto "Deporte y Estado", Editorial Labor, 1979.

acontecimiento exclusivo de burgueses y clases sociales de posición elevada y en la Rusia de los zares era un diversión y entretenimiento de la clase social que quería eliminarse con la revolución.

Pronto va a cambiar la situación. Gracias a sus “valores educativos” el deporte encuentra su lugar en el entremado ideológico revolucionario siendo la educación física la esfera que más impulso recibió, como contrapartida al rechazo del deporte de la alta competición entendido como característica del capitalismo y de la clase burguesa.

Con el tiempo, el deporte de competición también se incorporó a los valores que integraban el ideal revolucionario comunista por lo que el Estado paso a convertirse en el máximo impulsor del mismo, protegiéndolo, planificándolo y fomentándolo.

Es de destacar el trato similar que dan los dos esquemas de Estado al deportista de élite, empleando dos sistemas distintos:

a) El Estado comunista convierte en funcionarios a sus deportistas de élite para que tengan tiempo libre y caso de que no lo sean se articula un rígido sistema según el cual, si abandonan su profesión, se les concede el tiempo libre que necesita para su preparación deportiva.

b) El Estado occidental resuelve el problema de los deportistas de élite, cuya dedicación al entreno les impide dedicarse a otra profesión mediante su profesionalización mas o menos encubierta.

1.4. Estado actual y deporte

En el estado contemporáneo, la distinción entre sociedad civil y poderes públicos desaparece, se mezclan el uno con la otra, ya no hay funciones estrictamente privadas o que sean totalmente ajenas a los poderes públicos. El papel del Estado se ha incrementado mucho y acomete funciones encaminadas a satisfacer determinadas necesidades individuales de los ciudadanos. “En nuestro tiempo, en que las funciones del Estado se han confundido inexcusablemente con los procesos sociales, no podría hablarse en modo alguno de una reparación de Estado y sociedad”, como proclama Forsthoff².

“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 uno 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 un ordenación regulación”³.

Jean Meynaud, en el “El Deporte y la Política” plantea de forma acertada la situación actual al decir “El deporte, sin entrar todavía en distinciones, es un hecho que ha de ocupar un lugar preferente en las atenciones del Estado contemporáneo. Cualquier postura abstencionista es incorrecta y de ninguna forma correcta con las necesidades y requerimientos de los días que corren”⁴.

² E. Forsthoff. “El Estado de la Sociedad Industrial. Madrid, 1975.

³ M. Bassols Coma: Comunicación a la Asamblea General del Deporte, organizada por el Consejo Superior de Deportes en 1977.

⁴ Jean Meynaud. El Deporte y la Política. Análisis social de unas relaciones ocultas.

En general la organización interna del deporte recae en la sociedad a través de las federaciones, Clubs, asociaciones, lo que de ninguna manera ha sido obvio, para que los poderes públicos asuman de cada día mas sus competencias y aumente su presencia en el mundo del deporte, como consecuencia de su importancia y arraigo en la sociedad moderna.

Sigue diciendo Jean Meynaud "Con motivo de la importancia creciente del deporte los poderes públicos se ven incididos cada vez más por el hecho deportivo, que supera con creces el ámbito estrictamente deportivo. Ante tales circunstancias el Estado contemporáneo se ha de plantear una cuestión de no poca enjundia, ¿esta nueva dimensión del fenómeno deportivo obliga a variar la actitud que confía al propio mundo del deporte su organización y control?"⁵.

Por lo que la situación que se plantea es si los poderes públicos que de cada día asumen unas funciones en el campo deportivo, si cada día aumentan los fondos públicos que se destinan a apoyarlo, decidirán dejar de un lado la "acción tuitiva" que defienden los partidarios del autogobierno, pero financiado por dinero público, por una actuación más consecuente con los gastos y la implicación de los poderes públicos.

"Aunque no han prosperado ciertas tesis que abogaban por la "administrativización" de la actividad deportiva, en el sentido de trasladar al Estado y demás entes públicas las responsabilidades plenas en este peculiar sector de la sociedad, lo cierto es que el intervencionismo de las Administraciones Públicas en el deporte ha adquirido carta de naturaleza"⁶.

Resumiendo de acuerdo con las implicaciones económicas, las funciones y responsabilidades sociales que en materia de deporte asume el estado moderno, es del todo irracional poco razonable negar a los poderes públicos el derecho de control y dirección, ya que no es admisible limitar su papel a un simple subvencionado a fondo perdido.

El propio Jean Meynaud dice textualmente: "cabe pensar en infundir nueva vida, en la medida de lo posible, a la impugnación pluralista y de confiar, al mismo tiempo a los poderes públicos responsabilidades importantes, las principales incluso, en la esfera deportiva"⁷.

2. Situación actual organización nacional

2.1. Introducción

Las legislaciones que regulan el deporte en los diferentes países, gobernados, a veces, con regimenes diferentes muestran en su mayoría numerosos puntos de coincidencia.

⁵ Ver nota 4.

⁶ José Bermejo Vera, ponencia presentada a las I Jornadas de derecho deportivo celebradas bajo los auspicios de la Universidad Internacional Deportiva de Andalucía. 1984.

⁷ Ver nota 4.

De la lectura de estas leyes se desprende que, en la práctica totalidad, el deporte constituye un elemento importante del sistema educativo, un factor corrector de desequilibrios sociales y como un elemento determinante de la calidad de vida.

“Casi todos los Estados se muestran de acuerdo en afirmar que las actividades físicas suponen un factor de equilibrio, de salud, para la vida social y para la educación”⁸.

La importancia del deporte ha sido recogida en casi todas las Constituciones en los principios rectores de la política social y económica.

2.2 Administración Deportiva

Los poderes públicos, en todos los países, se interesan desde hace tiempo por los acontecimientos y comportamientos deportivos. Del análisis de las normas que componen los ordenamientos generales, se deduce la valoración y la consideración que el fenómeno deportivo ha recibido por parte de las autoridades.

Resulta sorprendente comprobar que la organización de las estructuras internas del deporte es muy parecida en todos los países.

Su organización es piramidal en la base existen los deportistas que se agrupan en clubs y asociaciones, agrupadas en Federaciones por modalidad deportiva, que, a su vez, se agrupan en el consejo o comisión estatal de deportes.

2.3. Instituciones dirigentes a nivel estatal

2.3.1. Ministerio

En casi todos los países, el gobierno de la nación incluye un ministerio encargado de todos los aspectos del desarrollo del deporte y de fomentar el movimiento deportivo nacional.⁹ Es frecuente de todas formas que se cree una secretaria de Estado o una Dirección, Gral. como es el caso de España, y esta dependa como ocurrió en nuestro país del Ministerio de Cultura y luego de Educación o el Ministerio de Sanidad y hasta de Interior. Así el art. 7 de la ley del deporte de 1990, dice: “la actuación de la Administración del Estado en el ámbito del deporte corresponde y será ejecutada directamente por el Consejo Superior de Deportes salvo los supuestos de delegación previstos en la presente ley”

2.3.2. Comisión nacional de Deportes

Dependiendo del Ministerio correspondiente existe un órgano de centralización creado por ley, en el caso de nuestro País, El Consejo Superior de Deportes: “es un organismo autónomo de carácter administrativo absorto al Ministerio de Educación y Ciencia”¹⁰.

⁸ Michele Arnaud. Estudio de las legislaciones deportivas nacionales. Mensaje Olímpico n.º 11 Setiembre 1985.

⁹ Ver nota 4.

¹⁰ Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

En Francia, desde la promulgación de la ley Mezand de 16 de julio de 1984, el deporte dependió sucesivamente del Ministerio de la Guerra, de Instrucción Pública, de Salud Pública y de educación.

Si bien ha tardado mucho tiempo, el gobierno federal canadiense ha creado un ministerio responsable de la forma física de los ciudadanos y del deporte con un ministro al frente; la estructura federal gubernamental está encabezada por un subsecretario a las órdenes directas del ministro; en el marco del Ministerio federal de Sanidad Nacional y de Bienestar Social (Dirección de la Sanidad y del Deporte Amateur, encargada de llevar a la práctica los programas confeccionados en función de la ley federal de 1961 sobre la sanidad y el deporte.

En Israel, en 1961, se creó una Dirección gubernamental de los Deportes, dependientes del Ministerio de la Educación y de la Cultura.

En Alemania Federal, la dirección de todas las medidas tomadas para promover el deporte federal, y de la concesión de subvenciones federales al deporte se ocupaba el Ministerio del Interior. Sin embargo, en los casos especiales de promoción participaban también los otros ministerios correspondientes para cada caso particular, Ministerio Federal de Educación y Ciencia, Ministerio Federal para la Juventud, Familia y Salud (Comité de Relaciones Extranjeras de la Comisión de Educadores Deportivos Alemanes, ADL).

En la República Popular de China, el responsable de dirigir el trabajo en cultura física y deportes a lo ancho del país y diseñar las líneas maestras, políticas y programáticas del deporte es la Comisión para la Cultura Física y los Deportes, órgano gubernamental a nivel ministerial bajo la supervisión del Consejo de Estado.

En Chile (año 1983) la organización oficial deportiva se encuentra concentrada en la Dirección General de Deportes y recreación, dependiente del Ministerio de defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra.

En Bélgica, el Instituto Nacional de Educación Física y de los Deportes depende del Ministerio de Sanidad pública; en Dinamarca el Ministerio del Interior es el que tiene competencia para subvencionar las actividades deportivas. En Noruega existe un Servicio del Estado para el Deporte y la Juventud adscrito al Ministerio de la Iglesia y de la Educación. Luxemburgo ofrece un estatuto particular, por cuanto dispone de un Ministerio de Educación Física que actúa en coordinación con los Ministerios de la Educación Nacional, de la Guerra y del Turismo; el organismo jurídico para el deporte de este Ministerio es el Comisariado General de los Deportes.

En Perú en el Consejo Nacional del Deporte, dependiente del Ministerio de Educación quien dicta la política deportiva y organiza, norma, planifica, promueve, dirige, controla y evalúa a nivel nacional el deporte y sus relaciones internacionales (ley general del Deporte nº 642, aprobada por la Cámara de Diputados el 19/05/1983)

En Portugal es la Secretaría de Estado de los Deportes dependiente del Ministerio de calidad de vida quien fomenta y coordina todas las áreas de actividades gimnástico-deportivas.

En Austria depende directamente del Ministerio Federal para la Educación y las artes.

En Chipre dependiente del Ministerio de Educación, creada y establecido por ley un

comité público denominado Organización de los Deportes en Chipre, que ejerce el control sobre las actividades deportivas, financia y regula sus actividades y se cuida de la construcción de instalaciones.

Todo lo referente al deporte y a la cultura física, depende en Polonia del Consejo Superior de la Cultura Física y del Deporte que es un órgano superior autónomo de la Administración Central que depende directamente del Consejo de Ministros (Ley de 1. 01. 1985).

2.3.3. Composición de las comisiones de deportes

La composición de las comisiones nacionales de deportes son bastante similares en todos los países.

Estan formadas por los representantes de la administración nombrados por el ministro encargado de Deportes.

Asimismo, en estados federales incluye a los representantes de los distintos gobiernos autónomos.

En algunos países incluye a los delegados de las federaciones deportivas, así como a los delegados de los atletas, los entrenadores, etc. y en algunos casos un representante del Comité Olímpico nacional.

En España, el art. 10 de la mencionada ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte dice textualmente. "En el seno del Consejo Superior de Deportes se constituirá una Comisión Deportiva integrada por representantes de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Federaciones deportivas españolas cuya presidencia corresponderá al propio Presidente del Consejo. Igualmente, formarán parte de esta Comisión personas de reconocido prestigio en el mundo del deporte designadas por el Presidente del Consejo Superior de Deportes".

2.3.4. Competencias de las comisiones de Deportes

También en este apartado las misiones que se les encomienda en practicamente todos los países son las mismas: acelerar el desarrollo del deporte, creación de instalaciones deportivas, recogida de fondos y su distribución y control.

En general, los Consejos Nacionales de Deportes, en España Consejo Superior de Deportes, tienen un carácter eminentemente reglamentario, con particularidades como el que existe en Nueva Zelanda que es meramente consultivo.

Los consejos supervisan dos tipos de estructuras, una horizontal que reúne a todos los deportes a nivel local, provincial, regional y autonómico y otra estructura vertical a través de las federaciones nacionales, agrupaciones regionales y de las asociaciones deportivas locales.

Por lo general el cometido de los Consejos es la de coordinar y controlar las actividades deportivas.

Tienen un papel preponderante, respecto a las federaciones Deportivas, y de gran importancia: aprobar sus estatutos y reglamentos, la existencia de una modalidad deportiva, así como aprobar y vigilar sus planes y programas deportivos.

Se encargan por si mismas o por persona jurídica creada al electo, de los recursos presentados contra las decisiones de las federaciones nacionales, así en España existe

un órgano independiente que se denomina Comité Superior de Disciplina Deportiva, en Colombia existe un órgano independiente denominado Tribunal Nacional del Deporte.

Por último, y no por ello menos importante, estas Comisiones juegan un papel muy importante en el ámbito de la protección de los deportistas, en los planes de ejecución, construcción y mejora de instalaciones deportivas, en la promoción de estudios investigaciones en el ámbito deportivo, tal es el caso en España que se ha creado el Instituto de Ciencias de la Educación Física y el Deporte y en Francia con el Comité Nacional de Investigación y Tecnología.

2.3.5. Recursos financieros de la comisión

El papel financiero de la Comisión nacional de Deportes (en España Consejo Superior de Deportes) es importante puesto que es la encargada de distribuir las cantidades destinadas para el desarrollo del Deporte. Además de disponer de recursos financieros, establece las condiciones para atribuir subvenciones y controlar su utilización por parte de las Federaciones Deportivas y demás entidades y Asociaciones Deportivas.

Los principales recursos de que dispone son: las cantidades que se incluyen anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, que es la primera y más importante fuente de financiación. Los que proceden de las tasas y los precios públicos. A veces, las instituciones locales y autonómicas también financian este organismo, a través de convenios. Y todos los demás beneficios económicos que puedan constituir a la realización de los fines y objetivos señalados en las correspondientes leyes.

2.4. Las Federaciones Deportivas nacionales

2.4.1. Descripción

Son entidades, generalmente con personalidad jurídica propia integradas por las federaciones deportivas de ámbito autonómico, clubs deportivos, deportistas, entrenadores, jueces y árbitros.

Coordinan sus actividades y deciden los reglamentos que han de seguir sus respectivos deportes, según las directrices de las Federaciones Internacionales.

La administración de estas organizaciones se rigen normalmente por la ley que les regula su estructura interna y su funcionamiento. Pueden ser entidades privadas con personalidad jurídica propia que además ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, cual es el caso de España, que deben estar inscritas en el Registro de Asociaciones deportivas o por el contrario corresponden a estructuras de sociedades mercantiles, cual es el caso de Singapur, donde tienen que inscribirse en el Registro Mercantil.

2.4.2. Atribuciones

Establecen las normas que rigen la práctica de su actividad deportiva, califican y organizan las actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal. Colaboran con la Administración en los programas de preparación de los deportistas en la construcción de instalaciones. Ejercen la potestad disciplinaria en primera instancia.

2.4.3. Recursos financieros

Los recursos están formados entre otros por las subvenciones que las entidades públicas puedan concederles, los beneficios que produzcan las actividades y competiciones deportivas que organicen y cualquier otro que puedan serles atribuidos por disposición legal o por convenio.

Hay otros medios de financiación que son más originales ya que en algunos países están exentas del pago de impuestos municipales y/o estatales.

2.5. Los Comités Olímpicos Nacionales

El art. 4 de la Carta Olímpica dispone que “solo los Comités Olímpicos Nacionales reconocidos por el Comité Olímpico Internacional tienen competencia para inscribir a los participantes en los Juegos Olímpicos”. Cuidan el desarrollo y la protección del Movimiento Olímpico y del deporte en cada país, son los únicos competentes para asegurar la representación de sus países en los Juegos Olímpicos y demás y demás manifestaciones patrocinadas por el COI y para ayudar a organizar dichas manifestaciones cuando tienen lugar en sus países.

El papel de los Comités Olímpicos Nacionales varían según los países, y de hecho se pueden distinguir tres grandes tipos de CON:

El primer tipo, es el que goza de atribuciones estrictamente olímpicas de acuerdo con la Carta Olímpica, tal es el tipo del Comité Olímpico Suizo, del Comité Olímpico Chino, del Comité Olímpico Peruano, el de Hong-Kong, Malasia.

El segundo tipo, es aquel en que la legislación nacional del país atribuye competencias mas amplias, tal es el caso de Francia en el que el CNOSF además de las actividades olímpicas propiamente dichas se encarga de vigilar las normas deontológicas del deporte y de mediar en los conflictos que puedan enfrentar a las federaciones y los federados y/o asociaciones/agrupaciones deportivas.

El tercer tipo, es el caso de Italia, en el que el Comité Olímpico Nacional Italiano (CONI) ocupa el lugar que en otros países ocupa el Consejo Nacional de Deportes bajo el control del Ministerio de Turismo y Espectáculos.

En España de los tres modelos se ha optado por el suizo, así el Título V, art. 48 de la vigente ley del Deporte de 1990, el Comité Olímpico Español (COE) es una asociación sin fines de lucro, declarada de utilidad pública y cuyo objeto es el desarrollo del movimiento olímpico y la difusión de los ideales olímpicos, asimismo organiza la inscripción y participación de los deportistas españoles en los Juegos Olímpicos, colabora en su preparación y estimula la práctica de las actividades representadas en dichos Juegos.¹¹

¹¹ Relación de Países con cuya información deportiva se ha elaborado el presente trabajo: Argentina, Australia, Austria, Islas Barbados, Bélgica, Benín, Brasil, Bulgaria, Burkina-Faso, Camerún, Canada, Chile, China, Chipre, Colombia, Costa Rica, Emiratos Arabes Unidos, Ecuador, España, Fiji, Francia, Gran-Bretaña, Holanda, Hong-Kong, Islandia, Italia, Luxemburgo, Malasia, Mónaco, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Puerto Rico, República Federal Alemania, San Marino, Singapur, Suecia, Siria, Suiza, Turquía, USA.

Conclusiones

La organización nacional del deporte en los diferentes países, como hemos visto, está sujeta a una incidencia grande de actuación de las correspondientes administraciones públicas.

“Las intervenciones de los poderes públicos en este dominio tienden hoy a multiplicarse y ampliarse, siendo uno de los aspectos más habituales de las mismas la concesión de fondos públicos para costear actividades o facilitar la realización de proyectos que los medios deportivos no podrían, con sus recursos, financiar”¹².

“La fórmula tradicional británica, que se caracteriza por la inhibición total del Estado en esta esfera o por la limitación de su papel a la simple concesión de subvenciones, parece hoy estar en franca recesión”¹³.

¹² Ver nota 4.

¹³ Ver nota 4.