

Deporte y entidades locales: el marco competencial en Andalucía

Francisco Toscano Gil

Ayudante de Universidad
Universidad Pablo de Olavide

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DEPORTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. III. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. IV. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEY 6/1998, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL DEPORTE, DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución, en su artículo 137, garantiza la autonomía de los entes locales para la gestión de sus propios intereses. Si se determina la presencia de intereses de los entes locales en materia deportiva, esto ha de llevar necesariamente a atribuir competencias a los mismos en esta materia. Lo contrario supondría desconocer el referido mandato constitucional.

La prestación por las Administraciones Públicas de servicios en materia deportiva ha de ajustarse al principio de eficacia que rige la actuación de las Administraciones Públicas¹. Esta eficacia será mayor si la Administración prestadora del servicio público deportivo es la más cercana al ciudadano. Conforme a los principios de descentralización y subsidiariedad, la competencia de los entes locales en materia deportiva resulta fundamental, al ser la Administración local la más próxima al ciudadano². De este modo, la importancia del

¹ Conforme al artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

² Por lo que hace al principio de descentralización, *vid.* Marazuela Bermejo, Almudena, "El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 8, 2003, págs. 261 y 262. Respecto al principio de subsidiariedad en el sistema de distribución de competencias, *vid.* Arozamena Sierra, Jerónimo, "Unas consideraciones previas sobre los poderes locales en el umbral del Siglo XXI", en Arozamena Sierra, Jerónimo, *El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado*, BOE, Madrid, 2002, págs. 15-17. Sobre la aplica-

hecho deportivo en el nivel local basta por sí sola para justificar la atribución a los entes locales de competencias sustantivas y de calidad³.

Este trabajo tiene por objeto realizar un análisis de las competencias de las entidades locales en materia deportiva en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se trata de hacer una aproximación legal, que, a través de la normativa existente en la materia, nos permita constatar el nivel de las competencias de los entes locales en el ámbito deportivo. Para ello, vamos a partir del necesario análisis del texto constitucional, y, pasando por la normativa estatal al respecto, nos centraremos en el estudio de la legislación andaluza en materia de deporte.

II. EL DEPORTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El estudio de la cuestión que nos atañe ha de partir de nuestra Constitución Española de 1978, en cuanto norma de cabecera del ordenamiento jurídico español. Atendemos, primero, a la forma en que se produce la constitucionalización del deporte, para luego ver la distribución territorial de competencias que se realiza en materia deportiva.

2.1 Recepción constitucional del deporte

El artículo 43.3 de la Constitución Española supone la recepción en sede constitucional del deporte⁴, en el marco de los principios rectores de la política social y económica, Capítulo III del Título I de la Constitución⁵. Este pre-

ción del principio de subsidiariedad por los Tribunales españoles, y por lo que hace a la primera referencia del Tribunal Supremo a la eficacia interpretativa de este principio, en la STS de 3 de abril de 1998, *vid.* Font i Llovet, Tomás, “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, en Font i Llovet, Tomás, *Anuario del gobierno local 1998*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pág. 22.

³ Sobre la importancia del nivel local en el deporte, *vid.* De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, Instituto Andaluz del Deporte, Madrid, 2001, págs. 297 y 298; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, Civitas, Alicante, 1991, págs. 443 y 444; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 2003, pág. 1758.

⁴ El artículo 43.3 de la CE dice así:

“Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio”.

⁵ Y en el mismo artículo en el que se establece el derecho a la protección de la salud. Lo que ha llevado a la doctrina a plantear, en un primer momento, la estrecha vinculación de la recep-

cepto se limita a recoger la obligación de los poderes públicos de fomentar el deporte⁶.

Entre estos poderes públicos han de considerarse incluidos, como es lógico, a los entes locales. Resulta así que la Administración local está obligada también a fomentar el deporte⁷.

El término “fomentarán” no se utiliza en la Constitución en sentido estricto, de tal modo que se restrinja a lo que se entiende por fomento en el Derecho Administrativo, como una de las modalidades clásicas de actuación administrativa. La expresión se utiliza en un sentido más amplio, comprensivo tanto de actividades de fomento en sentido estricto, como de actividades de policía, y también actividades relativas a la prestación de un servicio público. Todo eso ha de considerarse fomento a estos efectos⁸.

ción constitucional del deporte con una manifestación muy concreta del hecho deportivo, el deporte para todos. No obstante, hoy día es evidente que no es ésta la única manifestación del deporte que interesa a los poderes públicos, al margen de que la obligación constitucional de fomentar el deporte se limite a esta vertiente del mismo. A este respecto, *vid.* Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho del Deporte*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 44 y 45; Lora-Tamayo Vallvé, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, Dykinson, Madrid, 2003, págs. 189 y 190; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 390-394; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, pág. 1763. En contra de este planteamiento se sitúa DE LA PLATA CABALLERO, que entiende que el deporte protegido por la Constitución va mucho más allá del deporte para todos, en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, *op. cit.*, págs. 221-223.

⁶ No vamos a entrar aquí a analizar en detalle la incertada formulación de la recepción constitucional del deporte. Y es que, al margen de la valoración positiva que merezca el hecho en sí de la constitucionalización del deporte, no puede obviarse que la formulación que hace la Constitución es escueta, confusa, carente de buena sistemática, desacertada en definitiva. Y no sólo por la forma en que se expresa el 43.3, sino también por la manera en que se atiende, o incluso en que no se atiende, al fenómeno competencial en los artículos 148 y 149 CE. En este sentido, *vid.* De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, *op. cit.*, págs. 209-211; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 384 y 385; Tejedor Bielsa, Julio César, *Público y privado en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2003, pág. 29.

⁷ *Vid.* Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, pág. 1767.

⁸ No obstante, hay quien opinaba que el término fomento está utilizado en sentido estricto, referido al fomento como forma de actuación administrativa. El principal exponente de esta postura era CAZORLA PRIETO, como puede apreciarse en Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho del Deporte*, *op. cit.*, pág. 43. En contrario, ya se posicionaba REAL FERRER, lo que podía verse en Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 394-397. Al día de hoy, esta polémica se considera superada, se entiende más correcta la interpretación extensa del término fomento, y así se ha pro-

2.2. Distribución constitucional de competencias en la materia

Para poder hacerse con la distribución territorial de competencias en materia deportiva, hay que acudir a los artículos 148 y 149 de la Constitución, como en tantas otras materias. El precepto clave para ello es el 148.1.19º, donde se dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “promoción del deporte”⁹.

La tónica general seguida por los distintos Estatutos de Autonomía ha sido la de asumir competencias en materia deportiva. Así lo ha hecho el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que en su artículo 13.31 asume competencia exclusiva en materia de deporte¹⁰.

Nada dice expresamente el Estado en su artículo 149 sobre la competencia que pueda tener en esta materia. No obstante, la falta de una plasmación constitucional concreta de la competencia estatal no quiere decir que ésta no exista. Más aún cuando la misma puede ser necesaria. Son otros los títulos competenciales a los que el Estado acude, para poder justificar su competencia en el ámbito deportivo¹¹, más allá de referencia directa alguna a este cam-

nunciado el Consejo de Estado, en su Memoria de 1991: El Deporte. Aclarativas exposiciones y resúmenes de esta polémica doctrinal pueden encontrarse en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, *op. cit.*, págs. 219-221; Lora-Tamayo Vallvé, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, *op. cit.*, págs. 188-191. En el mismo sentido, y defendiendo una concepción amplia de las actuaciones en materia deportiva, *vid.* Tejedor Bielsa, Julio César, *Público y privado en el deporte*, *op. cit.*, págs. 29-35; o defendiendo la interpretación del término fomento en sentido amplio, Bermejo Vera, José, “Modelos deportivos en España: Comunidades Autónomas y Consejo Superior de Deportes”, en Bermejo Vera, José, Gamero Casado, Eduardo y Palomar Olmedo, Alberto, *Poderes públicos y deporte*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2003, págs. 21-24; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, págs. 1762 y 1763.

⁹ La expresión “promoción del deporte” utilizada por el artículo 148.1.19º CE ha de entenderse sinónima a la de fomento del deporte empleada por el 43.3 CE. *Vid.* Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 415-421.

¹⁰ *Vid.* Gamero Casado, Eduardo, “La ordenación jurídica del deporte en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, Número Extraordinario, Volumen II, 2003, págs. 233 y 234.

¹¹ A lo que se refiere el propio legislador estatal en el Preámbulo de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, tal y como se destaca en el análisis hecho en Bermejo Vera, José, “Modelos deportivos en España: Comunidades Autónomas y Consejo Superior de Deportes”, *op. cit.*, pág. 20. Entre los diversos títulos competenciales a los que se refiere la doctrina, queremos citar los siguientes: educación, espectáculos, cultura, seguridad pública, titulaciones académicas, sanidad, relaciones internacionales, legislación mercantil, penal, procesal, laboral, civil, etc... Para un aná-

po. En igual medida, la competencia estatal vendrá dada por la necesaria defensa de los intereses generales que puedan manifestarse en lo deportivo, la garantía de las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos, y el ámbito territorial supraautonómico¹².

En cualquier caso, este esquema de distribución competencial viene más bien a reforzar la competencia autonómica, siendo la Comunidad Autónoma la principal competente en materia de deporte. Es, al fin y al cabo, la Administración autonómica la que asume las competencias más importantes en materia deportiva¹³. Ahora bien, ¿Qué ocurre con la que es la Administración más cercana al ciudadano? ¿Qué pasa con las entidades locales?

Por lo que hace a las posibles competencias de los entes locales, nada dice nuestra Constitución sobre las mismas, pero ni en ésta ni en ninguna otra materia. La Constitución Española no contiene un listado de las competencias de los entes locales, a modo semejante a como hace con el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, la construcción de la vía para la atribución de competencias a las entidades locales comienza por los artículos 137 y 140 del texto constitucional, en los que se garantiza la autonomía de éstos para la gestión de sus propios intereses, y en la medida en que estos intereses se manifiesten en lo deportivo será necesario reconocer la competencia del ente local en este ámbito.

Es al legislador al que corresponde realizar la atribución concreta de competencia al ente local. El sistema, que para ello se pone en marcha, pasa necesariamente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), en cuanto se trata de la normativa básica estatal dictada para el régimen local.

lisis de algunos de estos títulos en su relación con el deporte, *vid.* Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho del Deporte*, *op. cit.*, págs. 203-204; Lora-Tamayo Vallvé, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, *op. cit.*, págs. 203-211; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 421-437.

¹² *Vid.* Gamero Casado, Eduardo, "La ordenación jurídica del deporte en Andalucía", *op. cit.*, págs. 235-242; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 437-443; Real Ferrer, Gabriel, "Las competencias de los entes locales en materia de deporte", *op. cit.*, pág. 1764.

¹³ *Vid.* Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho del Deporte*, *op. cit.*, pág. 204; Real Ferrer, Gabriel, "Las competencias de los entes locales en materia de deporte", *op. cit.*, pág. 1766.

III. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

3.1 Las competencias de los entes locales en la LBRL

El estudio de la LBRL, a estos efectos, debe partir de su artículo 2.1, donde se dispone lo siguiente:

“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

En su papel definidor de la autonomía local, completando la configuración que de la misma hace el texto constitucional, la LBRL recoge en este precepto la obligación del legislador sectorial, sea estatal o autonómico, de asegurar a los entes locales la atribución de competencias en las materias que sean de su interés. La atribución de competencias a un ente local pasa necesariamente por la presencia de un interés local, presente en la materia sobre la que recae la competencia. Entre estas materias pueden encontrarse perfectamente las deportivas. En caso de existir varios intereses en conflicto, será necesario que el legislador pondere previamente dichos intereses. La atribución competencial resultante irá en función de la gradación de cada uno de los intereses presentes.

Pero la LBRL no deja al legislador sectorial desprovisto de toda orientación, sino que en este mismo artículo 2.1 sienta los criterios que han de guiarlo en la atribución concreta de competencias. Habrá de atender a las características de la actividad de que se trate, así como a la capacidad de gestión del ente local. La asignación competencial ha de ser conforme a los principios de descentralización y de máxima proximidad al ciudadano.

El legislador básico estatal no se queda ahí, va más allá, al garantizar un mínimo básico competencial de las entidades locales. Esto lo hace, determinando un mínimo de materias en las que se encuentra presente el interés lo-

cal, con relación a los municipios. Es la fórmula empleada en el artículo 25.2 LBRL¹⁴. Por lo que hace a las provincias, la mecánica es distinta, ya que realiza una auténtica atribución competencial mínima, en el artículo 36 LBRL. Ahora bien, más allá de este contenido básico, es claro que el legislador sectorial puede aumentar las competencias de los entes locales.

En el artículo 25.1 de la LBRL se puede leer que:

“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

Sobre el sentido de esta cláusula, pórtico de la distribución competencial del artículo 25 LBRL, no nos vamos a detener aquí en extenso. No obstante, debo apuntar que, en mi opinión, puede funcionar como una cláusula general de atribución de competencias¹⁵. Lo cual, en materia deportiva, tiene mu-

¹⁴ A este respecto, *vid.* Ballesteros Fernández, Ángel, *Manual de Administración local*, Comares, Granada, 1998, págs. 30-35; Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, págs. 90-95; Fanlo Loras, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 289-303; García Roca, Javier, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, págs. 38-45, 68 y 69, donde se critica el sistema de reparto de competencias que se articula en la LBRL; Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, págs. 137-149; Parejo Alfonso, Luciano, “La autonomía local en la Constitución”, en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 96-104 y 116-124; Rive-ro Ysern, José Luis, *Manual de Derecho local*, Civitas, Madrid, 1999, págs. 60-62; Sosa Wagner, Francisco, “Los principios del régimen local”, en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 167-171; Sosa Wagner, Francisco, *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Madrid, 2002, págs. 55-59.

¹⁵ Nos alineamos con las posturas expuestas en Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “La cláusula general de competencia municipal”, en Font i Llovet, Tomás, *Anuario del gobierno local 1999-2000*, Marcial Pons, Barcelona, 2000, págs. 37-60; Font i Llovet, Tomás, “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, *op. cit.*, págs. 30 y 31; Font i Llovet, Tomás, “La evolución del gobierno local en España: de los nuevos principios a la geometría variable”, en Font i Llovet, Tomás, *Anuario del gobierno local 1999-2000*, Marcial Pons, Barcelona, 2000, págs. 22-25; Ortega Álvarez, Luis, “Las competencias propias de las corporaciones locales”, en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 259 y 260; Parejo Alfonso, Luciano, “La autonomía local en la Constitución”, *op. cit.*, pág. 121; Sosa Wagner, Francisco, “Los principios del régimen local”, *op. cit.*, págs. 171 y 172; Sosa Wagner, Francisco, *Manual de Derecho local*, *op. cit.*, págs. 60 y 61.

cho interés, por cuanto puede permitir al ente local ir más allá de la letra de la ley, que, en materia deportiva, y en la LBRL, es mínima¹⁶.

Así, en el artículo 25.2.m) LBRL se dice que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de actividades e instalaciones deportivas.

Es aquí donde la LBRL asegura la atribución de competencias en materia deportiva a los entes locales. Este artículo garantiza la competencia municipal en materia de actividades e instalaciones deportivas, competencia que ha de ser concretada y desarrollada por la legislación sectorial, que en este caso, como veremos, es la autonómica. Lo que aquí nos importa es el reconocimiento de la competencia local en materia deportiva. Y, en especial, en lo relativo a las instalaciones deportivas, competencia local por antonomasia.

Lo que es aún más evidente si se atiende a la otra aproximación a la materia que realiza la LBRL, en su artículo 26.1.c), al establecer la obligatoriedad, para todo municipio con población superior a 20.000 habitantes, de prestar los servicios relativos a “instalaciones deportivas de uso público”.

Se trata de una obligación de prestación obligatoria de servicio público municipal mínimo al vecino, que tiene derecho a exigirlo conforme al artículo 18.1.g) de la LBRL. Por supuesto, estamos ante una norma de mínimos. Nada obsta a que el legislador sectorial amplíe el alcance de esta obligación.

Este precepto, así como la lectura que resulta de una interpretación sistemática de los artículos 25 y 85.1 LBRL¹⁷, nos parece fundamento bastante para entender la competencia municipal relativa a instalaciones deportivas como competencia de la que resulta la prestación de un servicio público¹⁸.

¹⁶ Vid. Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, op. cit., pág. 448; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, op. cit., págs. 1769 y 1770.

¹⁷ La redacción del artículo 85.1 LBRL ha cambiado, por modificación debida a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno local. Ahora, lo que se lee en él es que “son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”. Antes, el precepto decía que “son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades locales”. Pese a este cambio, entendemos que el resultado de la interpretación apuntada, y que se debe a DE LA PLATA CABALLERO, sigue siendo perfectamente válido. Ésta puede verse en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, op. cit., pág. 253.

¹⁸ Nos sumamos de este modo a la corriente que defiende la concepción del deporte como un servicio público. El análisis más completo que se ha hecho en nuestra doctrina sobre estos plan-

La competencia de los municipios sobre instalaciones deportivas no puede ser entendida como relativa a la simple construcción, gestión y mantenimiento de las mismas, como una competencia estática, sino que ha de ir más allá, en una vertiente dinámica, que permita un elenco más amplio de iniciativas municipales. Lo cual, además, es acorde con la cláusula del 25.1 LBRL¹⁹.

No vamos a detenernos aquí a analizar pormenorizadamente el contenido del artículo 36 LBRL, relativo a las competencias de las provincias²⁰, fun-

teamientos es obra de DE LA PLATA CABALLERO, que estudia el tema con profundidad en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos, op. cit.*

¹⁹ En este sentido, *vid.* De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos, op. cit.*, pág. 255; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte, op. cit.*, págs. 448-451; Real Ferrer, Gabriel, "Las competencias de los entes locales en materia de deporte", *op. cit.*, págs. 1770 y 1808; Tejedor Bielsa, Julio César, *Público y privado en el deporte, op. cit.*, pág. 50.

²⁰ El artículo 36 LBRL dispone lo siguiente:

"1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a del número 2 del artículo 31.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

2. A los efectos de lo dispuesto en los párrafos a y b del número anterior, la Diputación:

- a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley. El Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.
- b) Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos".

damentalmente, porque en él no hay mención alguna al deporte. No obstante, pensamos que la materia deportiva es de fácil encaje en el mínimo competencial que este artículo garantiza a las provincias. Las competencias que se recogen en este artículo son perfectamente trasladables al ámbito de lo deportivo, como creemos que hace la legislación andaluza, tal y como veremos más adelante. Resultan de especial utilidad si se parte de la concepción del deporte como servicio público.

3.2. Los entes locales en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte

La Ley estatal del Deporte no entra a definir ni a desarrollar competencia alguna de los entes locales en materia deportiva. Pero porque ése no es su papel. Es al legislador autonómico al que, conforme a la distribución constitucional de competencias en la materia, que acabamos de ver, corresponde ese papel²¹.

No obstante, esto no quiere decir que la ley estatal ignore a las entidades locales. Se refiere a ellas en varios de sus preceptos, de los que destacamos los artículos 2 y 25, lo cual no quiere decir que sean los únicos²². Así lo hace en el artículo 2, donde dispone que:

“La Administración del Estado ejercerá las competencias atribuidas por esta Ley y coordinará con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales aquellas que puedan afectar, directa y manifiestamente a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional”.

Nada especial en este precepto, que se limita a recoger el principio de coordinación interadministrativa²³, así como la ya referida obligación de salvaguarda de los intereses generales.

²¹ Vid. Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, op. cit., págs. 455 y 456.

²² Otras de las disposiciones de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, en las que están presentes las entidades locales, son los artículos 8.k), relativo a la colaboración de los entes locales, con el Consejo Superior de Deportes, en la elaboración y ejecución de los planes de construcción y mejora de instalaciones deportivas para el desarrollo del deporte de alta competición, 10.1, sobre la existencia de representantes de los entes locales en la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes, y 60.1, que prevé la representación de los entes locales en la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos.

²³ Conforme al artículo 3.1 de la LRJPAC.

También se refiere a los entes locales, concretamente a los municipios, el artículo 25 de la Ley, al regular los derechos de tanteo y retracto que, con carácter preferente, ostenta el Ayuntamiento del lugar donde radiquen instalaciones deportivas propiedad de una Sociedad Anónima Deportiva, en caso de enajenación a título oneroso de éstas²⁴.

IV. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEY 6/1998, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL DEPORTE, DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Conforme a la mecánica descrita, es la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la que concreta y desarrolla las competencias deportivas de los entes locales, a las que atiende en su artículo 7.

Así pues, en el apartado 1 de este artículo 7 establece sus competencias. Y lo hace, del siguiente modo:

“Sin perjuicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, las entidades locales ejercerán por sí o asociadas, de conformidad con la presente ley, con lo establecido en la legislación básica sobre régimen local y con la legislación de Andalucía sobre régimen local, las siguientes competencias y funciones:

- a) La promoción del deporte, especialmente del deporte de base y deporte para todos.
- b) La colaboración con las entidades deportivas andaluzas y otros entes públicos y privados para el cumplimiento de las finalidades previstas en esta ley.
- c) La organización y, en su caso, autorización de manifestaciones deportivas en su territorio, especialmente las de carácter popular.
- d) La organización de actividades y competiciones para participantes en edad escolar en los términos que reglamentariamente se establezcan.

²⁴ Así lo dispone el artículo 25.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que dice así:

“En el caso de enajenación a título oneroso de instalaciones deportivas que sean propiedad de una Sociedad Anónima Deportiva, corresponden los derechos de tanteo y de retracto, con carácter preferente, al Ayuntamiento del lugar donde radiquen las instalaciones o, en el caso de no ejercitarlo éste, a la Comunidad Autónoma respectiva y, subsidiariamente, al Consejo Superior de Deportes”.

- e) La colaboración en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema deportivo.
- f) La construcción, mantenimiento y gestión de instalaciones deportivas, de acuerdo con el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, así como la gestión y mantenimiento de las instalaciones de su titularidad y de las cedidas por la Comunidad Autónoma, en los términos que en cada caso se establezca.
- g) El establecimiento y obtención de reservas de suelo para instalaciones deportivas en los términos establecidos en la legislación sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.
- h) La elaboración y actualización de un inventario de las infraestructuras deportivas de acuerdo con los criterios de la Junta de Andalucía.
- i) La autorización para la apertura de las instalaciones deportivas conforme a los requisitos establecidos en el artículo 54, así como los que reglamentariamente se determinen.
- j) La elaboración y ejecución de los planes locales de instalaciones deportivas de conformidad con lo previsto en el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía y con la normativa de aplicación.
- k) La promoción y fomento del asociacionismo deportivo en su territorio, especialmente mediante el apoyo técnico y económico.
- l) La organización, en su caso, de su estructura local administrativa en materia deportiva.
- ll) Cualesquiera otras que les sean atribuidas o delegadas de conformidad con el ordenamiento jurídico”.

Una primera aproximación a este precepto nos lleva a poner de relieve lo extenso de la enumeración competencial que en él se realiza, yendo más allá de la escueta referencia del 25.2.m) LBRL. El legislador autonómico andaluz ha desarrollado con cierta extensión el mandato del legislador básico estatal a atribuir competencias a los entes locales en lo deportivo.

El modo en que se ha hecho uso de la técnica legislativa nos merece una valoración positiva. Y ello pese a que gran parte de las competencias enumeradas en este artículo 7.1, de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, de Andalucía, puedan considerarse ya inherentes a las entidades locales, y a que pueda cuestionarse hasta qué punto el legislador autonómico está atribuyendo competencias nuevas a los entes locales²⁵. Pero, en cualquier caso, la

²⁵ Vid. Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, págs. 1803 y 1804.

concreción y desarrollo que se realiza de las mismas, nos parece bastante acertada. Entendemos que esta regulación da cierta sustantividad a las competencias de los entes locales en el ámbito deportivo²⁶.

Además, algunas de estas competencias están formuladas en la ley de modo tal que permiten una amplia gama de actividades y prestaciones a desempeñar por el ente local, en la configuración del servicio público deportivo local²⁷. Y ello sin olvidar las posibilidades que sigue teniendo la puesta en práctica del ya citado artículo 25.1 LBRL.

Por lo que hace a las vertientes del deporte sobre el que se establecen las competencias de las entidades locales, de la lectura de este artículo, resulta que son, fundamentalmente, las relativas al deporte para todos o popular, así como al deporte de base o en edad escolar. A este tipo de deporte se hace expresamente referencia en las letras a), c) y d) de este artículo 7.1. Esta solución es coherente, tanto con el nivel de la prestación deportiva, que es el local, como con el hecho de tratarse de competencias atribuidas por la legislación de una Comunidad Autónoma.

Respecto a las modalidades de actuación administrativa que se ponen en marcha a través de esta atribución competencial, podemos entender, sin mayores reparos, que abarcan todo el espectro de la actividad administrativa, fomento, servicio público y policía²⁸. Esta idea va en la línea de la concepción amplia del fomento del deporte a la que nos adherimos.

²⁶ Sobre la ampliación y mejora competencial que resulta de la puesta en marcha de esta mecánica de funcionamiento encontramos manifestaciones doctrinales a favor, en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, op. cit., pág. 299; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, op. cit., págs. 444-446; Tejedor Bielsa, Julio César, *Público y privado en el deporte*, op. cit., pág. 50.

²⁷ Sobre las múltiples posibilidades que permite esta forma de entender la competencia del ente local en materia deportiva, *vid.* De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, op. cit., págs. 297-312.

²⁸ Seguimos en este punto a LORA-TAMAYO VALLVÉ, que realiza una interesante agrupación de las competencias del artículo 7.1, en tres bloques, no coincidentes exactamente con los ámbitos de actuación administrativa, aunque asimilables. Estos bloques son, primero, el relativo a competencias que pueden responder a la idea de servicio público deportivo (apartados a, e, l y ll), segundo, el correspondiente a actividades limitadoras o de control (apartados c, d, h e i), y, tercero, el referido a actividades de fomento (apartados f, g, j y k). *Vid.* Lora-Tamayo Vallvé, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, op. cit., págs. 234 y 235.

Un importante número de las competencias asignadas a las entidades locales en este artículo giran en torno a la materia referente a instalaciones deportivas. Concretamente, nos estamos refiriendo a las competencias que se recogen en las letras f), g), h), i) y j) del artículo 7.1 de esta ley. Esta aproximación es lógica, si tenemos en cuenta que era ésta la única materia en la que los entes locales tenían ya aseguradas las competencias, en virtud del 25.2.m) LBRL.

Por otra parte, el apartado 2 del artículo 7, de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, de Andalucía, está dedicado específicamente a las provincias, esto es, se trata no ya de competencias de todas las entidades locales, sino de competencias específicas de las provincias. En él podemos leer lo que sigue:

“Específicamente le corresponden a las provincias:

- a) El fomento de la práctica de la actividad física y el deporte dentro de su término territorial y, en particular, en los municipios de menos de 20.000 habitantes.
- b) La ejecución y gestión de instalaciones deportivas en colaboración con las demás entidades locales.
- c) El impulso de actividades de ámbito supramunicipal que no excedan del territorio de la provincia.
- d) El asesoramiento técnico a municipios en la elaboración de los programas de actividad física y deporte.
- e) El apoyo técnico y económico a las entidades deportivas ubicadas en su territorio”.

Nada hay que nos llame especial atención en este precepto, que, por otra parte, va en la línea de las competencias atribuidas por el artículo 36 de la LBRL a las provincias. La legislación andaluza aprovecha de este modo la estructura competencial provincial establecida por la LBRL²⁹.

Las referencias de esta Ley a las entidades locales no acaban aquí³⁰. Fundamental resulta su artículo 8, donde, para no dejar coja la atribución com-

²⁹ REAL FERRER destaca la referencia que a los pequeños municipios se hace en la letra a) de este artículo 7.2, si bien expresa que hubiera deseado un mayor nivel de compromiso. *Vid.* Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, pág. 1775.

³⁰ Otros preceptos de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que tienen en cuenta a las entidades locales, y que vamos al menos a mencionar aquí, son los artículos 10.2 (relativo a la representación de éstas en el Consejo Andaluz del Deporte), 43 (donde se prevé la coordinación y cooperación de las entidades locales con la Administración andaluza en la promoción de la práctica de la actividad física y el deporte en edad es-

petencial realizada en el artículo anterior, se cubre el otro pilar, el financiero. El apartado 1 de este artículo 8 dice así:

“La Administración de la Junta de Andalucía colaborará financieramente con las entidades locales para el cumplimiento de sus funciones en relación con el objeto de esta Ley”.

No vamos a entrar aquí a desarrollar este aspecto, puesto que excede de los propósitos de este trabajo. Esto no quiere decir que ignoremos la importancia de la cuestión de la financiación de las entidades locales, así como la trascendencia de la forma en que se lleve a cabo la concreta financiación de las competencias atribuidas por la legislación andaluza a los entes locales en materia deportiva. Abundamos un poco más, siquiera sea de forma general, en el siguiente, y último, epígrafe.

V. CONCLUSIONES

¿Son suficientes las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación andaluza? ¿Podemos hablar de competencias sustantivas y de calidad? ¿Son bastantes los mecanismos de financiación previstos?

Una vez más, el problema principal parece estar en la financiación, al margen de la atribución competencial, lo que realmente interesa a los entes locales es que se les dote de un modelo de financiación adecuada. Entendemos que, una financiación suficiente, y conforme al esquema competencial local, conformará un sistema competencial sustantivo y de calidad. Y esto, predicable de todo el esquema competencial local, es aplicable al esquema competencial local en materia deportiva.

Más allá de las previsiones que se deriven del Plan General del Deporte de Andalucía³¹, y al margen de la valoración realizada de la situación actual,

colar), 50, 51, 52 (que regulan el papel de los entes locales en el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, así como en lo relativo a sus propios Planes de Instalaciones Deportivas), 53 (en el que se establece la obligación de los entes locales de colaborar con la Junta de Andalucía en la elaboración y actualización del Inventario Andaluz de Instalaciones Deportivas) y 62.2 (referente a la posibilidad de delegar en los municipios el ejercicio de la función inspectora en materia de instalaciones deportivas, así como en aquellas otras materias en que se establezca reglamentariamente).

³¹ El Plan General del Deporte de Andalucía se aprobó por acuerdo, de 27 de enero de 2004, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía publicado en BOJA, núm. 64, de 1 de abril del 2004, y, como es lógico, contempla también el nivel local.

creemos que un posible cambio del *status quo* competencial en la materia podría venir dado por el tantas veces reclamado Pacto Local andaluz.

El estudio de los diversos documentos de trabajo que, con la finalidad de avanzar hacia el Pacto Local andaluz, se han elaborado en el seno de la Junta de Andalucía, arroja pocos datos de interés³². Pese a que contemplan la materia deportiva, tanto en ésta como en otras materias, se limitan a recoger el estado de cosas existente y a glosar la normativa correspondiente. Al fin y al cabo no son más que eso, documentos de trabajo. Mientras tanto, la elaboración de un posible Pacto Local andaluz sigue en suspenso.

Recientemente, en el acto conmemorativo de los “XXV Años de Ayuntamientos Democráticos de Andalucía”³³, se ha querido dar un nuevo impulso a esta cuestión. Se vuelve a hablar de Pacto Local, se insiste en la necesidad de articularlo hacia las Comunidades Autónomas, pero también hacia el Estado por lo que hace al modelo de financiación local, ya que se estima insuficiente el actual. Aunque algunos elementos del modelo de financiación local dependen de la Comunidad Autónoma, lo cierto es que el marco fundamental es cosa del Estado. En qué medida afecte todo esto a las competencias de los entes locales en el ámbito deportivo³⁴, en qué queden todos estos deseos e intenciones, es algo que sólo el tiempo dirá³⁵.

³² Nos estamos refiriendo a los documentos que llevan los siguientes títulos: Propuestas para el desarrollo del Pacto Local andaluz (abril de 1999) de la Consejería de Gobernación y Justicia; Propuestas para el desarrollo de la Cooperación Municipal en la Comunidad Autónoma de Andalucía (febrero de 2001), de la Consejería de Gobernación.

³³ Celebrado en el Palacio de Exposiciones y Congresos de Sevilla, el 8 de octubre de 2004, estando presentes representantes de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (en adelante FAMP) y de la Junta de Andalucía.

³⁴ Analizada la “Declaración Institucional de la FAMP con motivo de los 25 años Ayuntamientos Democráticos”, que se encuentra colgada en la web de la FAMP (www.famp.es), entre las competencias respecto de las cuales se entiende necesario un nuevo planteamiento de traspaso de competencias a favor de las corporaciones locales no se menciona a las competencias deportivas. No obstante, creemos que, en cualquier caso, la lucha por un mejor modelo de financiación local siempre redundará en beneficio del ejercicio de cualquier competencia, incluida las deportivas.

³⁵ Quiero dejar constancia aquí de mi agradecimiento al profesor EDUARDO GAMERO CASADO, por las sugerencias bibliográficas aportadas para la realización de este trabajo, así como a la profesora ROCÍO NAVARRO GONZÁLEZ y a ANTONIO NIETO RIVERA, Secretario General de la FAMP, por la documentación que me han facilitado para la realización del mismo.