

## LOS PRINCIPIOS DE MONOPOLIO DE GESTIÓN Y DE UNICIDAD DEPORTIVA EN LA REGULACIÓN DEL DEPORTE FEDERADO (CON BREVE REFERENCIA A LAS LEGISLACIONES IBEROAMERICANAS)

Antonio MILLÁN GARRIDO\*

**1.** En el modelo clásico de organización privada del deporte, mantenido en la generalidad de las legislaciones iberoamericanas, la estructura asociativa gira en torno a la federación, conformada normativamente como una entidad privada (aunque ejerza funciones administrativas y, en muchos casos, presente una naturaleza sustancialmente semipública), sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, plena capacidad de obrar y patrimonio propio e independiente del de sus asociados, que está integrada por clubes y, directa o indirectamente, por deportistas, entrenadores, técnicos, jueces y árbitros, y cuyo fin es la práctica, promoción y desarrollo de concretas modalidades deportivas.

Es más, los postulados sustanciales del modelo tradicional de organización deportiva se determinan, precisamente, en el ámbito de la federación, en el que, en definitiva, se ha dado en llamar el régimen federativo del deporte. Tales postulados son, en esencia, los referidos al monopolio de gestión, a la reciprocidad de reconocimiento, a la afiliación obligatoria y a la autonomía normativa. Todos ellos son consustanciales al modelo clásico y todos ellos, de una u otra forma, aparecen proclamados en los países que toman dicho modelo como base de su sistema deportivo.

Pues bien, en esta comunicación me ocupo del primero de estos principios, el de monopolio de gestión, que, a mi entender, merece algunas consideraciones tendentes a delimitar su alcance y contenido, distinguiéndolo de otro principio, el de unicidad deportiva, con el que a veces viene confundido en una formulación unitaria ciertamente equívoca.

---

\* Miembro del Consejo Asesor para el Deporte de la Junta de Andalucía, Vicepresidente del Comité Andaluz de Disciplina Deportiva y Presidente de la Asociación Andaluza de Derecho Deportivo [antonio.millan@uca.es].

2. El principio de monopolio de gestión, formulado por vez primera en el Congreso de Federaciones Internacionales celebrado en Laussane en 1921, es, como queda dicho, consustancial al modelo clásico de organización privada del deporte. Implica que, salvo en casos excepcionales (referidos, en general, al deporte adaptado), sólo podrá existir una federación por cada modalidad o, si se prefiere, que cada modalidad sólo podrá estar integrada en una única federación deportiva.

Este principio de monopolio o exclusividad parte de la consideración de que «dicha forma de estructuración u organización unitaria o monopolística se configura como la más adecuada o eficaz para la promoción y desarrollo de una modalidad deportiva, tanto en el ámbito nacional como en el internacional» (Espartero:307). De hecho, bajo este principio se reglamentó el deporte moderno, basándose en él unas estructuras que todavía hoy son capaces de aglutinar y vertebrar los diversos elementos integrantes del fenómeno deportivo.

El monopolio se asegura, fundamentalmente, a través de la afiliación obligatoria (como única vía de acceso a la competición oficial), de la reciprocidad de reconocimiento (o representación unitaria) y de la prohibición a los deportistas federados de participar en competiciones no reconocidas.

Debe significarse, además, cómo la intervención pública, que, no sólo es respetuosa con el modelo asociativo clásico, sino que parte de él y de su tradicional estructura organizativa, ha reforzado el principio de monopolio de gestión al atribuir a las federaciones determinadas funciones públicas, incompatibles con una pluralidad federativa dentro de un mismo deporte.

En efecto, los poderes públicos, no ya han respetado el principio de exclusividad federativa en la gestión, sino que, como destaca Camps, «lo han elevado a prescripción legal» (:220), de forma que, en general, los distintos sistemas normativos han asumido un régimen de monopolio en el que, dentro de cada ámbito territorial y salvo excepciones, sólo se reconoce una federación deportiva a efectos de organizar y gestionar el deporte de competición oficial (:221).

Es más, este postulado estructural, que nace y se desarrolla como exigencia de la organización privada del deporte, resultaría hoy de difícil justificación fuera de un marco normativo semipúblico, por cuanto el régimen monopolístico que comporta no parece compatible con los principios de libertad de empresa y de libre competencia generalizados en nuestro contexto sociocultural. En España, el referido régimen monopolístico sería cuestionable en relación al artículo 38 de la Constitución, que reconoce «la libertad de empresa en el marco de la economía de

mercado», y desde la perspectiva de las normas de la Unión Europea reguladoras de la competencia (arts. 85 y 86 del Tratado constitutivo).

Dicho régimen de monopolio sólo puede justificarse, en la actualidad y dentro de nuestro entorno, por las funciones públicas atribuidas a las federaciones, así como por el interés público que fundamenta la misma intervención administrativa. Así lo reconoce la mayoría de nuestra doctrina, según la cual, a través de la estructura organizativa monopolística, «se facilita la intervención del poder del Estado en pro del referido interés público» (Espartero:308).

Obviamente, desde el momento en que se publica la competición oficial, se reconoce el monopolio de gestión y se impone la afiliación obligatoria, resulta un eufemismo considerar a las federaciones deportivas asociaciones privadas (valgan, por todos, Agirreazkuénaga:338-352; y Gamero:29-40), pero éste es un tema —de mayor calado— que excede de lo pretendido en estas páginas.

En lo que aquí interesa, esbozado el contenido, alcance y significado del principio de monopolio de gestión, debe destacarse que el mismo aparece reconocido en, prácticamente, todas las legislaciones iberoamericanas objeto de consulta.

Sin ánimo exhaustivo, baste señalar cómo en *Argentina* el artículo 5º de la Reglamentación del Registro Nacional de Instituciones Deportivas (aprobado por Resolución 154/1996, de 18 de abril) determina que sólo podrá inscribirse una entidad representativa nacional por cada deporte, lo que confirma el artículo 3º 2 de su reglamento específico (aprobado por Resolución 232/1997, de 17 de julio), según el cual, «sólo podrá existir, para la autoridad de aplicación de la Ley, una entidad representativa nacional con personería deportiva por cada modalidad, salvo las polideportivas para personas con minusvalía»; en *El Salvador*, el artículo 29 de la Ley General de Deportes de 1980 prevé que «sólo podrá ser reconocida por el Instituto Nacional de los Deportes una federación por cada modalidad deportiva»; en *México*, la Ley General de la Cultura Física y Deporte, de 15 de diciembre de 2002, en su artículo 53, señala que «las asociaciones deportivas nacionales son la máxima instancia técnica de su disciplina y deberán representar a un solo deporte en todas sus modalidades y especialidades, en los términos del reconocimiento de su federación deportiva internacional»; en Perú, el artículo 21.2 de la Ley 27159, de 26 de julio, General del Deporte, establece que «sólo puede existir una federación deportiva peruana por cada disciplina deportiva»; y en *Venezuela*, el artículo 35 de la Ley del Deporte, de 14 de julio de 1995, dispone que «sólo podrá ser reconocida una federación deportiva nacional por cada deporte». De forma si se quiere menos con-

tundente, pero con similar alcance, asumen el principio de monopolio de gestión *Chile* (Ley 19712/2001, de 30 de enero, del Deporte), Guatemala (Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y el Deporte, aprobada por Decreto 76 de 1997) y *Panamá* (Resolución 11/1997, de 29 de abril, por la que se reglamenta el deporte competitivo y de alto rendimiento).

En España, el principio de monopolio de gestión aparece acogido, tanto en la legislación estatal como en la autonómica. Según el artículo 34.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, «sólo podrá existir una federación española por cada modalidad deportiva, salvo las polideportivas para personas con minusvalía a que se refiere el artículo 40 de la presente Ley». Este precepto, para algunos de redacción confusa, lo que establece es que la gestión de una modalidad deportiva, esto es, de un deporte, no puede atribuirse a más de una federación, salvo a las reconocidas para personas con minusvalías, que podrán gestionar también dicha modalidad de forma adaptada.

En este sentido se manifiesta el artículo 26.1 del Decreto 7/2000, de 24 de enero, de Entidades Deportivas Andaluzas, que, desarrollando la previsión del artículo 20.2 de la Ley del Deporte de Andalucía, establece el principio de monopolio de gestión con meridiana claridad, al determinar que «cada modalidad deportiva sólo podrá estar integrada en una única federación deportiva andaluza, sin perjuicio de su práctica, promoción y desarrollo en las federaciones polideportivas de disminuidos físicos, psíquicos, sensoriales, ciegos o mixtos».

3. Distinta al monopolio de gestión es la unicidad deportiva, en virtud de la cual, toda modalidad requiere su federación propia o, lo que es lo mismo, las federaciones no pueden gestionar más de una modalidad deportiva con cuantas especialidades cuente ese deporte.

Pues bien, en España el principio de unicidad deportiva no se concreta en la vigente legislación estatal y tampoco ha sido asumido, de modo generalizado, en la legislación autonómica. De igual forma, la unicidad deportiva no constituye una exigencia común y constante en las legislaciones latinoamericanas, aunque algunas de ellas la mantengan con fórmulas de alcance diverso.

Entre nosotros, en efecto, el principio de unicidad deportiva no se declara expresamente en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, ni en el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, y, a mi modo de ver, tampoco se deriva del total conjunto normativo regulador de las federaciones deportivas, como pretende un sector de nuestra doctrina (Camps:142-144), por cuanto, en definitiva, no existe precepto alguno que obligue a la Administración del Estado a constituir una federación por el hecho de

haber sido reconocida su modalidad (art. 8º RDFE) o que impida atribuir a una federación más de una modalidad deportiva (arts. 34.1 LD y 1.5 RDFE). Por ello, el reconocimiento de una modalidad por la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes será un criterio a tener en cuenta —antes de la reforma de 1999, condición indispensable— para autorizar e inscribir una federación deportiva, pero, en ningún caso, tal reconocimiento exige —y, en sí misma, ni siquiera permite— la constitución del nuevo ente federativo (Agirreazkuénaga:129).

Precisamente por ello, porque, al menos en el Derecho estatal, no rige el principio de unicidad, resulta innecesario establecer excepciones que posibiliten las federaciones con más de una modalidad deportiva. La referencia del artículo 34.1 de la Ley del Deporte a las federaciones paralímpicas se formula, según queda expuesto, en tanto que excepción —única— al principio de monopolio de gestión, no por su estricta condición polideportiva. De igual forma, en las legislaciones autonómicas que no establecen el principio de unicidad resulta innecesaria la expresa permisión de las federaciones de deportes autóctonos, a las que se confiere la gestión de todos los deportes tradicionales de un territorio. Así se ha visto en Extremadura dentro de un proceso normativo del que me ocupé en su momento (Millán:88-89).

Extremadura, en efecto, asumió, en su primera normativa, el principio de unicidad, que quedó establecido, con cierta contundencia, en el Decreto 4/1986, de 27 de enero, por el que se regula la actividad de las federaciones deportivas, cuyo artículo 1o. determinaba que las federaciones extremeñas son entidades «dedicadas a la práctica de *una misma* modalidad deportiva» (principio de unicidad deportiva), así como que «no puede constituirse más de una sola federación extremeña por cada modalidad deportiva» (principio de monopolio de gestión). Precisamente, como excepción al primero de los principios, se establecía la posibilidad de que se constituyera «una única Federación Extremeña de Deportes Autóctonos, que estará, en su caso, integrada por las asociaciones y deportistas dedicados a la práctica y promoción de los deportes tradicionales de Extremadura» (disp. adic. única).

Dado que, a diferencia de lo que sucede en las denominadas «federaciones polideportivas», ningún deporte autóctono es una «versión adaptada» de los gestionados por otras federaciones, la excepción no lo es al monopolio de gestión, sino al principio de unicidad deportiva, en tanto se posibilita una federación integrada, no ya por uno, sino por varios deportes. Sólo partiendo del principio de unicidad, tienen sentido prever —como excepción al mismo— la posibilidad de federaciones autonómicas de deportes autóctonos, por cuanto estas federaciones respetan, en

todos sus términos, el monopolio de gestión y su único particularismo sustancial consiste, precisamente, en albergar varias modalidades que sólo tienen en común su condición de ser deportes tradicionales en la Comunidad Autónoma.

Este planteamiento (en suma, que salvo en las paralímpicas y en las de deportes autóctonos, cada modalidad requiere una federación y cada federación exige una única modalidad) se mantuvo en Extremadura hasta el Decreto 27/1998, de 17 de marzo, por el que se regulan las federaciones deportivas extremeñas, el que, aun sin una mención expresa en tal sentido, abandona el principio de unicidad deportiva, con alteración del sistema originario, de forma que, en la línea marcada por la legislación estatal, las federaciones extremeñas pueden ahora acoger, como propias, más de una modalidad deportiva, con todas sus especialidades.

El nuevo texto reglamentario no sólo omite cualquier referencia a la unicidad, sino que, además, contiene previsiones que parten del principio opuesto, esto es, que una federación puede gestionar más de un deporte. Así la «posible» segregación de una modalidad [art. 10.1.b)], que presupone su coexistencia con otra u otras modalidades en una misma federación. O el supuesto de extinción por integración en otras federaciones deportivas [art. 14.c)], que conduce, necesariamente, a una dualidad —o pluralidad— de modalidades en una misma federación.

Pues bien, el abandono del principio de unicidad ha hecho innecesaria la referencia a la —todavía no creada— Federación Extremeña de Deportes Autóctonos, ya que, según lo expuesto, su único particularismo (ser una federación que gestiona varios deportes diferentes) no contradice ya ningún principio del régimen jurídico de las federaciones deportivas extremeñas.

Tampoco Andalucía asume el principio de unicidad, distinguiendo, con nitidez, el reconocimiento de las modalidades deportivas (arts. 31 y 32 DEDA) de la constitución de las federaciones (arts. 34 a 36 DEDA), con previsión de supuestos, como la segregación (art. 32 DEDA) o la integración de una o varias federaciones deportivas en otra existente (art. 37.3 DEDA), difícilmente compatibles con el indicado principio.

En Iberoamérica, a la vista de los textos consultados, establecen el principio de unicidad deportiva *Argentina*, de cuya Reglamentación de entidades representativas nacionales cabe deducir que estas instituciones representan y gestionan una sola disciplina deportiva, esto es, una sola modalidad o deporte (arts. 2º y 4º), *México*, donde, según lo expuesto, las asociaciones deportivas nacionales «representan a un solo deporte» (art. 53 LD), y *Perú*, cuya Ley General determina que «las federaciones deportivas peruanas son los órganos rectores de una determinada disci-

plina deportiva» (art. 21.1), si bien en algún otro caso la unicidad pueda derivarse de la total conformación normativa de las federaciones deportivas.

4. Expuesta la situación normativa actual en relación al monopolio de gestión y a la unicidad deportiva en el Derecho español, con algunas referencias comparativas a la legislación iberoamericana, voy a concluir con una breve indicación de política normativa tendente a destacar la conveniencia de abandonar definitivamente el segundo de los indicados principios en el ámbito del deporte federado.

Y ello, ante todo, porque, en la organización deportiva actual, se hace cada día más necesario reconocer la realidad de las federaciones polideportivas, tanto de las originarias como de las sobrevenidas. Son federaciones deportivas las paralímpicas y las de deportes autóctonos, pero también las tradicionalmente integradas por varios deportes y aquellas otras en las que, por razones de necesidad o de pura conveniencia, conviven más de una modalidad deportiva.

En segundo lugar, el principio de unicidad deportiva conduce a una inevitable dispersión, propiciando, especialmente en los ámbitos territoriales inferiores, federaciones pequeñas, que no cuentan con una estructura orgánico-material, administrativa y de equipamiento adecuada a la función que deben desempeñar. En tales ámbitos, parece lo más oportuno no imponer, al menos, las segregaciones federativas y facilitar, en los términos que permita o aconseje la actual organización deportiva, la integración de modalidades concretas, sin que la misma tenga que implicar, necesariamente, la «degradación» de los deportes integrados.

No obstante, la razón fundamental y última la considero inconveniente el mantenimiento del principio de unicidad deportiva es porque anuda, con rigidez, dos cuestiones sustancialmente distintas: la declaración de modalidad y el reconocimiento de una federación deportiva.

Establecido el principio de unicidad, la declaración de modalidad determinaría, sin más, el obligado reconocimiento de una federación que gestionase el nuevo deporte. Si cada federación no puede gestionar más que una modalidad y cada modalidad requiere su federación, la declaración de una nueva modalidad, de un nuevo deporte, ha de comportar, de modo inexorable, la construcción de un nuevo ente federativo que se encargue de su gestión. Y ello no es así.

Si la declaración de modalidad comportase inevitablemente el reconocimiento de su federación, ¿qué sentido tienen las distintas exigencias establecidas en ambos procesos? Para la declaración de modalidad habrá que atender, en general, a determinados criterios de carácter técnico, tales como la existencia de reglas de juego propias, las características

diferentes de los recintos deportivos, las distintas habilidades motrices que se requieren y el tipo de esfuerzo realizado, e incluso de naturaleza sociológica, como puede ser la apreciación social de que una actividad deportiva constituye un deporte autónomo, diferente a las demás modalidades, pero no, como pretende Blanco (:21-2), a los elementos valora- bles o circunstancias exigibles en el proceso de reconocimiento de la nueva federación deportiva. Y ello no sólo porque la valoración o exi- gencia de tales elementos o circunstancias vengan únicamente referidos al indicado proceso, sino porque, en el orden sustancial, no puede ne- garse la declaración de modalidad a un deporte con base en que no tiene federación internacional reconocida, carece de implantación mundial o la eventual federación no es viable económicamente. Por estos motivos podrá denegarse, en su caso, el reconocimiento de la federación, pero no rechazarse la declaración de modalidad.

Y es entonces cuando, de seguir aferrados a la unicidad, surge el pro- blema. ¿Cómo se gestionará una nueva modalidad cuyas circunstancias no permiten el reconocimiento de su propia federación?

En la práctica, dentro de los sistemas que establecen la unicidad, se intenta resolver la cuestión, con escasa fundamentación jurídica, dene- gando la declaración de modalidad en todos aquellos supuestos en que no se considera posible u oportuno el reconocimiento de la nueva federa- ción o —en menor medida— reconociendo ésta, sin mayores exigencias, cuando se ha producido la declaración de modalidad, esto es, evitando una situación que, en si misma, debiera ser normal: la modalidad que, pese a su declaración como tal, carece de federación propia, bien porque la Administración deportiva no accede al reconocimiento, bien porque sus integrantes consideran preferible continuar —eso sí, como modalidad y no como mera especialidad— en su federación originaria.

Y sólo a los efectos de poner de manifiesto que estamos ante una pro- blemática real a la que el legislador debe dar respuesta, concluyo con la referencia a un supuesto reciente acaecido en España.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 253/2001, de 15 de febrero, reconoció, en la línea marcada por otros pronunciamientos judiciales, que el fútbol sala es una modalidad de- portiva y a ello debe atenerse la Administración deportiva extremeña. Negar hoy —dice el tribunal— «que el fútbol sala es una modalidad deportiva específica es cerrar los ojos a la realidad, y sostener que es una especialidad del fútbol tiene en contra que todo es distinto a él: el tiem- po de duración del partido, el número de jugadores, incluso las óptimas características físicas de éstos; así se concibe por numeroso grupo de deportistas, los clubes son independientes de los del propio fútbol y así

se concibe también por diferentes Administraciones Públicas, que han reconocido estas federaciones de fútbol sala y las han inscrito en los registros administrativos correspondientes» (*vid.* Millán:85-86).

Pese a tal pronunciamiento, la Dirección General de Deportes de la Consejería de Educación y Juventud de la Junta de Extremadura acordó, el 24 de julio del mismo año 2001, denegar el reconocimiento e inscripción de la Federación Extremeña de Fútbol Sala, lo que ratificó el propio Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en Auto de 7 de octubre de 2002, según el cual, «en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y por tanto aplicando su específica Ley 2/95, no es posible acceder a la solicitud de inscripción presentada, en tanto no existe federación española de fútbol sala».

Esto es, en Extremadura el fútbol sala es modalidad deportiva porque así está declarado en sentencia firme, y sin embargo no existe federación que pueda gestionarla, al no darse uno de los requisitos legalmente previstos para tal reconocimiento. De haber regido el principio de unicidad deportiva, el problema hubiese sido irresoluble. Abandonado, en cambio, dicho postulado, nada obsta a que, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el fútbol sala permanezca integrado, como modalidad, en la Federación Extremeña de Fútbol, en tanto no se den las circunstancias que le permitan acceder al reconocimiento de su propia entidad federativa.

#### BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUÉNAGA, I.: *Intervención pública en el deporte*, Civitas-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 1998.

BLANCO PEREIRA, E.: “Régimen jurídico del reconocimiento de una modalidad deportiva”, en *Revista Jurídica del Deporte*, Aranzadi, Pamplona, núm. 9 (2003), pp. 15-23.

CAMPS POVILL, A.: *Las federaciones deportivas. Régimen jurídico*, Civitas, Madrid, 1996.

ESPARTERO CASADO, J.: *Deporte y derecho de asociación (las federaciones deportivas)*, Ediciones de la Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, León, 2000.

GAMERO CASADO, E.: “Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas”, en *Revista Jurídica del Deporte*, Aranzadi, Pamplona, núm. 8 (2002), pp. 25-49.

MILLÁN GARRIDO, A.: “Declaración judicial de modalidad y reconocimiento de federación deportiva”, en *Revista Española de Derecho Deportivo*, Civitas, Madrid, núm. 13 (2001), pp. 83-97.