

LEGISLACIÓN DEPORTIVA Y MEJORA NORMATIVA

**José Luis Pérez Triviño
Ramón Terol Gómez
(coordinadores)**

**Prólogo
Emilio García Silvero**

editorial hexis

Diseño de cubierta: Víctor Pérez Galiana

Primera edición en lengua castellana: 2024

© José Luis Pérez Triviño

© Editorial Hexis

Marqués de Comillas 134 bis, 2

08225 Terrassa

<http://www.editorialhexis.com>

ISBN: 978-84-127513-5-2

Depósito Legal: B 1970-2024

Libros impresos bajo demanda.

Ni Editorial Hexis ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Ninguna parte de esta publicación, incluyendo el diseño general y de la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma no por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, de fotocopia o por otros medios, sin la autorización previa por escrito de los titulares del copyright.



PID2020-119089RB-I00/MICIN/AEI,
10.13039/501100011033. "Gobernanza global de
deporte. Lex Sportiva y autonomía normativa, del Sof
Law a los derechos". Financiado por el Ministerio de
Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de
Investigación.

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	11
<i>José Luis Pérez Triviño, Ramón Terol Gómez</i>	
LA MEJORA LEGISLATIVA EN EL DEPORTE, LENGUAJE Y SEGURIDAD JURÍDICA	17
<i>Jorge F. Malem Seña</i>	
I. INTRODUCCIÓN	17
II. EL LENGUAJE EN LAS REGULACIONES DEPORTIVAS	20
III. LA SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA DEPORTIVA.....	23
IV. CONEXIÓN ENTRE LA SEGURIDAD JURÍDICA DEPORTIVA Y EL LENGUAJE DE LAS REGLAS DEPORTIVAS.....	25
V. CONCLUSIONES	29
MEJORA NORMATIVA Y BUEN GOBIERNO EN EL DEPORTE	37
<i>José Luis Pérez Triviño</i>	
I. INTRODUCCIÓN	37
II. EJEMPLOS DE PROBLEMAS DE TÉCNICA NORMATIVA DE ORGANIZACIONES DEPORTIVAS.....	39
III. LA MEJORA NORMATIVA	41
1. El diagnóstico de los problemas: mala y abundante legislación	41
2. Los objetivos de la mejora normativa.....	43
3. Las medidas de la mejora normativa: los análisis ex-ante y ex-post y la evaluación de impacto normativo.....	45
4. Participación de los grupos interesados y de la ciudadanía	49
IV. CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFÍA.....	52
LA TÉCNICA Y LA TEORÍA LEGISLATIVA Y LA DISCUSIÓN DE LA LEY DEL DEPORTE	57
<i>Carolina Fernández Blanco</i>	
I. INTRODUCCIÓN: SE NECESITAN DOS PARA BAILAR UN TANGO.....	57
II. LA CALIDAD LEGISLATIVA, LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y EL MODELO DE MANUEL ATIENZA.	60
1. Nivel de racionalidad lingüística y técnica legislativa	61

2. El nivel de racionalidad jurídico-formal o sistemático y la técnica legislativa	67
III. LOS MODELOS DE DRAFTING LEGISLATIVO Y EL POSIBLE IMPACTO EN LOS DEBATES PARLAMENTARIOS.....	71
IV. ANÁLISIS DEL DEBATE DE LA LEY DEL DEPORTE EN ESPAÑA.....	73
BIBLIOGRAFÍA.....	78
LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA COMPRENSIÓN DE LAS NORMAS.....	87
<i>Alberto Palomar Olmeda</i>	
I. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO A ENTENDER EL DERECHO. LEYES COMPRESIBLES Y ESFUERZOS HUMANOS	87
II. EL PAPEL ORDINAMENTAL DE LA LEY	89
III. LA PREVISIBILIDAD DE LA NORMA: UN BENEFICIO PARA LOS DESTINATARIOS CONVERTIDO EN UNA QUIMERA.....	91
1. El procedimiento de elaboración y los principios de la buena regulación: una garantía de acierto.	93
2. Otros principios de ordenación normativa	96
3. Mención específica al procedimiento de elaboración	99
IV. EL JUICIO DE EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD COMO PRESUPUESTO PARA LA UTILIZACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY.	100
V. LA POLÉMICA HISTÓRICA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS, LUEGO, LA LEY “ÓMNIBUS” Y, FINALMENTE, CUALQUIER MOMENTO U OCASIÓN ES VÁLIDO	105
VI. DE REPENTE, TODO SE VUELVE SUPERFLUO Y/O INNECESARIO	109
1. La excepcionalidad se vuelve norma	109
2. La propia técnica legislativa de la legislación de urgencia y sus efectos para el operador jurídico.	110
VII. LAS NORMAS COMPLETADAS POR REGULACIONES AJENAS A LA MISMA NORMA.....	116
VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN	118
LEGISLACIÓN DEPORTIVA ¿PARA QUIÉN?	125
<i>Javier Rodríguez Ten</i>	
I. INTRODUCCIÓN	125
1. Aspectos terminológicos.....	125
2. El deporte, un ámbito complejo	126
II. LA ELABORACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEPORTIVA	128
1. ¿Nueva ley o modificación de la anterior?	128

2. Sobre el título competencial “deporte”	131
3. Sobre los destinatarios de la norma	134
III. CONCLUSIONES	137
ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE NORMAS PARA LAS ENTIDADES DEPORTIVAS EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. TÉCNICA NORMATIVA Y MECANISMOS DE TUTELA.....	139
<i>Ramón Terol Gómez</i>	
I. SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE DEPORTE Y LA TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN SOBRE LAS ENTIDADES DEPORTIVAS DE SU ÁMBITO TERRITORIAL.	139
II. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA AUTONÓMICA PARA LAS ENTIDADES DEPORTIVAS. ASPECTOS GENERALES.....	146
1. Principios de buena regulación y estabilidad de las normas legales.	146
2. La implantación del lenguaje no sexista. El problemático empleo de lenguaje neutro al referirse a órganos.	155
III. LA APROBACIÓN DE ESTATUTOS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES DEPORTIVAS COMO TÉCNICA DE INTERVENCIÓN. ASPECTOS CONTROVERTIDOS.....	157
1. Las federaciones deportivas autonómicas y la diversa tipología de asociaciones deportivas en las Comunidades Autónomas. Un apunte previo.	157
2. La aprobación de las normas de las entidades deportivas: Especial incidencia sobre las Federaciones deportivas. Estatutos y reglamentos..	165
2.2. El procedimiento de aprobación de la normativa federativa.....	171
2.3. Otros condicionantes: cuando hay lengua cooficial	177
IV. SOBRE LA PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LAS NORMAS FEDERATIVAS. LOS EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN ESTE ÁMBITO.....	180
V. LA OBLIGATORIA APROBACIÓN DE CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO.	182
VI. UNA BREVE REFLEXIÓN CONCLUSIVA SOBRE LA UTILIDAD DEL MODELO DE INTERVENCIÓN.	185
BIBLIOGRAFÍA.....	188

AUTORES

Jorge Malem Seña

Universidad Pompeu Fabra

José Luis Pérez Triviño

Profesor Titular (acreditado catedrático) de Filosofía del Derecho.

Universidad Pompeu Fabra

Carolina Fernández Blanco

Investigadora Posdoctoral del Área de Filosofía del Derecho de la
Universitat de Girona (España). Universidad de Girona

Javier Rodríguez Ten

Doctor en Derecho. ECONOMIUS-J (Universidad San Jorge)

Alberto Palomar Olmeda

Profesor Titular (Acred.) de Derecho Administrativo. Magistrado de
lo Contencioso-Administrativo (E.V.). Abogado

Ramón Terol Gómez

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Alicante

PRÓLOGO

Emilio García Silvero

Han pasado ya demasiados años desde que tras finalizar mis estudios de la que por aquel entonces se denominaba Licenciatura en Derecho el destino me dio la posibilidad de realizar unas prácticas en el Servicio de Documentación de la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura.

He de reconocer que en un primer momento encontré la misión algo limitada. Aquella unidad administrativa de la administración autonómica extremeña tenía una sección dedicada a la revisión de borradores iniciales de decretos u órdenes, así como a la identificación de errores estructurales y/o gramaticales en los iniciales borradores de proyectos de ley o resoluciones de las diferentes consejerías de la Junta de Extremadura. Aun así, aquella inaugural experiencia laboral no era lo que un recién licenciado esperaba después del paso por las aulas universitarias. Ahora en la distancia, reconozco que ese periodo de meses se transformó en algo muy útil en mis siguientes pasos profesionales.

Es común para el legislador de cualquier orden o tipo concentrar sus esfuerzos – y deseos- en los aspectos materiales de la norma, más que prestar atención a la técnica legislativa o los aspectos más formales de la correspondiente disposición normativa, ostente el rango que ostente (cantidad o contenido vs calidad). En el mundo del deporte esta particularidad se hace, si cabe, más evidente; la urgencia normativa es una constante, la ausencia generalizada de órganos institucionales de revisión o consulta previa una manifiesta realidad y la falta de estudios de impacto normativo algo simplemente impensable. A todo ello se le añade un factor agravante a considerar: el aumento del caudal normativo al que gráficamente se refiere el Prof. Pérez Triviño en su capítulo de esta obra, y que no es más que el exponencial aumento en la producción normativa en el sector del deporte, habiéndose multiplicado en las últimas décadas no solo el número de disposiciones en diferentes áreas (dopaje, transferencias de jugadores, elegibilidad para participar en las competiciones, etc), sino su complejidad.

Teniendo presente estas y otras cuestiones – y en particular la publicación de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte –, la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra acogió el 20 de

marzo de 2023, bajo la coordinación del Prof. Pérez Triviño, una jornada bajo el título “Better Regulation y legislación deportiva”. En ella destacados profesores de diferentes áreas de conocimiento y profesionales jurídicos abordamos temáticas conexas a esta cuestión, todo ello teniendo como marco el ámbito del deporte y las organizaciones – públicas y privadas– que lo rigen. El ejemplar que el lector tiene en sus manos es fruto de las ponencias más destacadas de este encuentro académico.

-- 0 --

En el ámbito internacional del deporte todo debería comenzar con el análisis de la Carta Olímpica, definida por el propio Comité Olímpico Internacional como la codificación de los principios fundamentales del movimiento olímpico junto con las normas y reglamentos aprobados por sus respectivos órganos de gobierno. Pero como el profesor Malem Seña pone de referencia en la primera de las contribuciones de la obra que aquí se prologa, quizás hayan sido las Reglas de Juego – particularmente las de la modalidad del fútbol – las que puedan erigirse como el primer instrumento estable de normas jurídico-deportivas de relevancia mundial. Desde 1863 este instrumento normativo ha sido la base regulatoria de lo que es desde hace tiempo la modalidad deportiva más seguida del planeta, el fútbol, cuyo primer campeonato mundial, hace prácticamente cien años, lo acogió la capital de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.

De una revisión de las normas más relevantes del deporte internacional, entendiéndose por estas la Carta Olímpica, los estatutos de las principales federaciones internacionales deportivas, o los principales textos derivados de la Agencia Mundial Antidopaje (el Código Mundial Antidopaje) o el Tribunal Arbitral del Deporte (con su Código de Procedimiento), se extraen algunas conclusiones respecto a parámetros de su técnica normativa a las que hacíamos referencia durante la jornada académica que da origen a este trabajo.

En primer lugar, el elemento de internacionalidad es un aspecto clave para entender la calidad de estas normas de origen privado. Normalmente las disposiciones normativas de ámbito privado dictadas por las organizaciones deportivas internacionales son elaboradas en uno o dos idiomas simultáneamente (preferentemente, inglés y/o francés) y por profesionales que en ocasiones tienen una formación jurídica divergente, bien basada en principios del common law frente a otros colegas de formación más afines al civil law. En segundo lugar, y en la mayor parte de las ocasiones, estas disposiciones tienen como vocación

una proyección universal, más allá de ciertos territorios o continentes, y en la necesidad de ser, en circunstancias particulares, compatibles con normas de Derecho público de algunos estados. En tercer lugar, esta producción normativa se encuentra, en muchas ocasiones, supeditada al acuerdo de diferentes grupos de interés –los denominados stakeholders– que tienen sus respectivos ámbitos de participación –y también de poder efectivo– en los procesos de toma de decisiones definitivas respecto a la norma a promulgar.

Todos estos factores anteriormente señalados, unidos a la escasa costumbre y atención que se tiene por la técnica normativa en este ámbito internacional de Derecho privado, condicionan directamente la calidad de su producción normativa. Invito al lector a realizar un ejercicio de lectura pausada de algunas de disposiciones citadas, con la seguridad de que las conclusiones que se alcancen serán similares a las aquí planteadas.

-- 0 --

En lo que respecta al ámbito nacional o autonómico, y aun cuando las problemáticas a considerar no necesariamente coinciden con los puntos anteriormente destacados respecto a la elaboración de normas por partes de las organizaciones deportivas internacionales, son numerosos los aspectos que pueden y deben ser destacados. Esta obra analiza con detalle muchas de estas cuestiones.

A través de las contribuciones de los Profs. Pérez Triviño, Malem Seña, Fernández Blanco, Palomar Olmeda, Terol Gómez y Rodríguez Ten, el lector podrá introducirse rápidamente en unos excelentes análisis sobre técnica normativa en el Derecho español, que abarcan desde aspectos generales de la propia producción normativa de disposiciones generales hasta aspectos puramente de calidad normativa en normas deportivas nacionales y autonómicas.

Un buen ejemplo en lo que a nuestro ámbito de estudio respecta es la “nueva” Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, de cuyo análisis, incluido referencias concretas a los debates parlamentarios, se encargan pormenorizadamente los Profs. Fernández Blanco y Rodríguez Ten.

Me gustaría resaltar en estas notas introductorias algunas de las ideas que esta obra presenta al lector, particularmente tomando como base la contribución del Prof. Rodríguez Ten, cuyo trabajo se centra básicamente, como se avanzaba en el párrafo precedente, en el análisis de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte. ¿Nueva ley o

modificación de la anterior? Ciertamente este es un dato revelador de la calidad normativa de la nueva norma, o más bien de la calidad del legislador cuando ha tenido que analizar la necesidad de una nueva norma en este campo que es el deporte.

Como bien destaca el Prof. Rodríguez Ten en su capítulo respectivo – y creo que ello era algo reconocido por los operadores jurídicos del deporte español de los últimos treinta años–, la Ley del Deporte anterior, la clásica 10/1990, de 15 de octubre, atesoraba una técnica normativa probada, que provenía muy seguramente de la cabeza – y manos– de excelentes académicos que a mayor razón eran especialistas en la materia que se ambicionaba regular. Fueron los años previos a los Juegos de la XXV Olimpiada –Barcelona 1992– y coetáneos en el tiempo a normas de calidad innegable en el de desarrollo de esta Ley y que tanto tiempo han perdurado vigentes, tales como el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre federaciones deportivas españolas o el Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre disciplina deportiva.

La nueva Ley, desde un punto meramente material, no parece más que una actualización de la hasta entonces vigente. Es muy posible que del análisis de su contenido no merezca el trato de nueva y autónoma disposición legal, pero la realidad es que el legislador, por las razones que haya considerado – algunas también apuntadas en esta obra– ha preferido otorgarle el estatus de Ley, más que de comprender la necesidad de abordar alteraciones o actualizaciones concretas y necesarias de la Ley 10/1990. Y ello se ha hecho, además, en muchos aspectos, en sacrificio de la calidad normativa del propio texto. Un buen ejemplo de ello, entre otros, como destaca nuevamente el Prof. Rodríguez Ten, se corresponde con que la nueva Ley haya atribuido al Consejo Superior de Deportes la resolución de los recursos contra las actuaciones federativas de naturaleza privada y no las de naturaleza pública delegada, lo que, por razones obvias, debe entonces de presumirse sin mayor debate doctrinal, pero con escasa atención a la calidad normativa.

Si descendemos al ámbito normativo autonómico, el pormenorizado análisis del Prof. Terol Gómez resulta ciertamente mucho más satisfactorio. Las leyes deportivas autonómicas recientes, aun cuando se han convertido en disposiciones normativas mucho más reglamentistas que las denominadas en este trabajo como de “primera generación” – aquellas nacidas al albur inicial de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte–, son conscientes de manera efectiva de la necesidad de tener

en cuenta aspectos de buena regulación y seguridad jurídica. Un ejemplo concreto citado por el Prof. Terol Gómez se corresponde, entre otros, con la reciente Ley 2/2023, de 7 de febrero, de la actividad física y el deporte de las Islas Baleares, cuando indica en su exposición de motivos que: “... Esta nueva ley se ajusta a los principios de buena regulación y por eso ha tratado de adecuarse a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, calidad y simplificación. De seguridad jurídica, porque la ley es coherente con el resto del ordenamiento jurídico y genera un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certeza que facilita el conocimiento y la comprensión. Asimismo, el texto es respetuoso con las competencias de todas las partes implicadas y apuesta por elaborar un nuevo cuerpo legal dadas las demandas y modificaciones que se proponen. Y de simplificación, porque se ha optado por un lenguaje sencillo y entendedor...”.

Estas consideraciones han sido acogidas ya de manera análoga en otras disposiciones normativas autonómicas aprobadas en los últimos años. Hay, entonces, lugar para la esperanza.

-- 0 --

En conclusión: técnica normativa y regulación deportiva conviven o, mejor dicho, cohabitan, a veces difícilmente, con cierta complacencia de todos los operadores del sector tanto a nivel internacional como nacional. De todas formas, no resulta alentador para aquellos amantes de este campo del conocimiento que la “reciente” Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, haya dedicado tan pocos esfuerzos a, al menos – y permítanme la analogía futbolística – empatar con su predecesora, dotando a la principal disposición normativa del estado español de una Ley cuya calidad normativa tenga el rango que merece un fenómeno, como el deportivo, tan relevante en la sociedad en la que vivimos.

Sesiones académicas como la dirigida por el Prof. Pérez Triviño en la Universidad Pompeu Fabra y la posterior traslación de las conclusiones de este encuentro a una obra como esta, son elementos fundamentales para que la coexistencia entre técnica normativa y regulación deportiva pueda hacer mejorar las posteriores disposiciones normativas en nuestro sector. Los usuarios disfrutarán así no solo de una regulación normativa más profesional sino de unas normas conformes a los estándares técnicos que deben generar la seguridad jurídica necesaria en el deporte. O dicho en palabras del Prof. Palomar Olmeda, los

usuarios finales de la norma, los ciudadanos – también en el ámbito del deporte– tienen “derecho a entender el Derecho”.

Disfruten de esta obra como yo hice en su momento durante las sesiones académicas celebradas en Barcelona y, posteriormente, con la sosegada lectura de las diferentes contribuciones de los autores; monografía esta que cubre un hueco temático hasta ahora prácticamente inexplorado en la doctrina iusdeportivista española.

Director Legal y de Cumplimiento de la FIFA.
Zúrich, 5 de enero de 2024