

## K) TURISMO, DEPORTE E LECER

### Estudo preliminar.

**Carmen M<sup>a</sup> Salgueiro Moreira**

#### 1.- Turismo.

No que respecta á distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas en materia de turismo, conforme ao artigo 148.1.18<sup>a</sup> CE as Comunidades Autónomas poden asumir competencias en materia de *“promoción e ordenación do turismo no seu ámbito territorial”*. No caso concreto da Comunidade Autónoma de Galicia, conforme ao artigo 27.21 EAG, aquela ostenta competencia exclusiva en materia de promoción e ordenación do turismo dentro da Comunidade, polo que lle corresponde tanto a potestade legislativa como a executiva en relación coa dita materia.

Pola súa banda, o artigo 149 CE non contén ningunha reserva competencial a favor do Estado sobre turismo. Agora ben, como salienta a STC 125/1984, do 20 de decembro:

*“(…) Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución. Los conceptos de materias allí recogidos poseen, en ocasiones, un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia, en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial (...)”*

Na mesma liña, a posterior STC 75/1989, do 24 de abril, precisamente en relación coa competencia exclusiva autonómica en materia de turismo da Comunidade Autónoma galega, sinalou que a dita competencia exclusiva *“no constituye, sin embargo, un «impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia» (STC 95/1986, de 10 Jul.), no sólo porque ciertas materias o actividades, estrechamente ligadas al turismo, pudieran caer bajo otros enunciados competenciales que el art. 149 de la Constitución confía al Estado, sino sobre todo porque tanto la Constitución como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo las facultades estatales de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado (STC 95/1986, de 10 Jul.)”*

En suma, como ten sinalado reiteradamente o Tribunal Constitucional, a atribución dunha competencia sobre un ámbito físico determinado non impide necesariamente que se exerzan outras competencias nese espazo, sendo esta converxencia posible cando, incidindo sobre o mesmo espazo físico, as ditas competencias teñen distinto obxecto xurídico (SSTC 113/1983, do 6 de decembro; 77/1984, do 3 de xullo e 40/1998, do 19 de febreiro). Agora ben, é precisamente esta posibilidade de concorrencia de títulos competenciais sobre o mesmo espazo o que obriga a buscar as fórmulas que en cada caso permitan a súa concreta articulación, debendo acudir, en primeiro lugar, a fórmulas de cooperación e, no caso no que tales fórmulas resulten

insuficientes para resolver os conflitos que poidan xurdir, “la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente” (STC 77/1984, do 3 de xullo), debendo ter presente que non existen criterios abstractos previos e definitorios do título competencial prevalente, requiríndose, en cada caso, unha tarefa de ponderación casuística.

Sentado o anterior, referirémonos a continuación, tomando como base a doutrina constitucional recaída ao respecto, aos principais títulos competencias estatais que poden operar como límites da competencia autonómica en materia de turismo. En concreto aos seguintes:

a) Competencia estatal en materia de bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica (artigo 149.1.13<sup>º</sup> CE). Respecto desta competencia é constante a doutrina do Tribunal Constitucional conforme a cal a dita competencia non pode ser interpretada “de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica -- lo que equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades” (STC 125/1984, do 20 de decembro).

A análise concreta do Tribunal Constitucional sobre a incidencia deste título competencial na competencia autonómica en materia de turismo ten sido efectuada sobre todo con ocasión de controversias relacionadas coa regulación e aplicación de axudas e subvencións ao sector turístico. Neste sentido, por exemplo, a STC 75/1989, do 24 de abril, dispón:

*“(…) Este Tribunal ya ha reconocido que el ejercicio autonómico de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico no excluye la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector y que el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica. Como ha dicho la STC 152/1988, de 28 Jul., «dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.»*

*Este razonamiento es también aplicable al sector del turismo y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su expresa relación con la política económica general, en razón de la incidencia que la actividad turística tiene en el conjunto de la economía, su importancia relativa como factor de desarrollo económico y de creación de empresas y de empleos, y su especial trascendencia en nuestra balanza de pagos (STC 125/1984, de 20 Dic.). La competencia exclusiva de Galicia en materia de promoción y ordenación del turismo no excluye así que el Estado, en el ejercicio de las competencias del art. 149.1.13 de la Constitución, pueda establecer las bases y la coordinación de este importante sector de la actividad económica.*

*Sin embargo, no cabe una interpretación extensiva de este título competencial estatal que permita absorber bajo él, como correspondiente al Estado, cualquier medida que tenga incidencia sobre los aspectos económicos de la actividad*

*turística, vaciándose prácticamente de contenido la competencia exclusiva propia de la Comunidad Autónoma. La posibilidad del Estado de incidir sobre la materia de turismo «se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto y solo en relación con el mismo, el Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de la política económica general cuya dirección le compete» (STC 152/1988, de 20 Jul.). El Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de turismo, ni tiene una competencia general e indeterminada de fomento del turismo paralela o concurrente con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, pues ello significaría no solo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar de forma permanente el sistema ordinario de financiación autonómica. Sólo puede establecer medidas de fomento en tanto y por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica (...)*”

E na posterior STC 200/2009, do 28 de setembro, recóllese un resumo da doutrina constitucional ao respecto nos seguintes termos:

*“(...) no cabe duda de que, en la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE, se incluye la planificación básica de determinadas actuaciones de inversión en destinos turísticos en el territorio español, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones necesarias desde el punto de vista de la política económica general en atención al peso del sector turístico en nuestra economía (...) si bien, al no tratarse el turismo de una competencia exclusiva estatal, el alcance de esta actividad genérica de fomento debe delimitarse con precisión a fin de evitar la invasión del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Delimitación que debe llevarse a cabo atendiendo a la doctrina de este Tribunal en relación con la actividad estatal de subvenciones y ayudas públicas.*

*Los criterios de nuestra doctrina, extraídos de la STC 13/1992, de 6 de febrero, son los siguientes, tal como se recogen en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, relativa a ayudas y subvenciones en materia turística. En ésta última recordamos que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» o, lo que es lo mismo, «que el Estado ... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» [FJ 6 a), que remite a la STC 13/1992]; igualmente destacamos que las diversas «instancias territoriales» ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas (...) cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución (...) el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su*

*competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias (...) la gestión por el Estado de las actividades de ejecución (...) sólo sería constitucionalmente admisible si (...) la centralización de los expresados incentivos económicos resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector (...)."*

En consecuencia, de non concorrer tales circunstancias excepcionais no eido das axudas en materia de turismo " al Estado le corresponderá ex art. 149.1.13 CE la especificación del destino de la subvención y la regulación de sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica pero siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de la subvención y para desarrollar las condiciones de otorgamiento y tramitación."

b) Competencia estatal en materia de comercio exterior (artigo 149.1.10ª CE). Xa na STC 125/1984, do 20 de decembro, antes citada, indícase respecto deste título competencial que:

*"(...) La importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior, convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del art. 149.1.10 de la C. E.. Pero ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias. Una vez más, la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto, a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística (...)"*

Na mesma liña, a posterior STC 206/2001, do 22 de outubro, indicou que:

*"(...) la competencia promocional del Estado ex art. 149.1.10 CE comprende actuaciones de fomento que expresen la política de comercio exterior del Estado. Esto es*

*especialmente claro en un sector de actividad como el turismo, de especial relevancia para la balanza de pagos de España [STC 125/1984, de 20 Dic. , FJ 1; 242/1999, de 21 Dic. , FJ 16 a)] (...) medidas promocionales de interés general (en tanto directamente vinculadas con la política comercial exterior del Estado) pueden reconducirse a la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.10 CE (...)"*

Polo tanto, en relación con este título competencial, na análise casuística o Tribunal Constitucional fundamentalmente ten en conta elementos como a incidencia e os efectos que a execución da regulación correspondente poida producir no comercio exterior, de xeito que naqueles casos nos que tales efectos son indirectos ou de escasa entidade e, polo tanto, a vinculación co comercio exterior é débil, ha de entenderse que a norma disciplina a actividade turística, non sendo norma ditada no exercicio da competencia estatal en materia de comercio exterior.

c) Competencia estatal en materia de medio ambiente (artigo 149.1.23ª CE). Sinala ao respecto a STC 97/2013, do 23 de abril:

*"(...) las competencias autonómicas exclusivas en materia de promoción y ordenación del turismo (...) habrán de ejercerse dentro del ámbito delimitado por el legislador básico estatal, que en ejercicio de su competencia puede imponer límites al despliegue de aquéllas. Según determinamos en la STC 101/2005, de 20 de abril, antes citada, «la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener... Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental» [FJ 5 c)] (...)"*

Polo tanto, neste eido o Tribunal Constitucional atende a un criterio de "intensidade" da regulación ditada polo Estado. Así, mentres que na dita STC 97/2013, do 23 de abril, na mesma liña que na anterior STC 84/2013, do 11 de abril, estimouse conforme coa orde constitucional de competencias unha regulación introducida na Lei 43/2003, do 21 de novembro, de Montes, sobre límites á circulación con vehículos a motor por pistas forestais situadas fóra da rede de estradas ao considerar que se trataba de limitacións que revestían carácter básico no eido da competencia estatal ex artigo 149.1.23ª CE que "responden a la finalidad de garantizar la conservación y protección de los montes, frente al riesgo de incendios forestales", na STC 101/2005, do 20 de abril, concluíuse, en cambio, que existía unha vulneración de competencias autonómicas ao tratarse de "regulaciones positivas de las actividades correspondientes a las materias de la promoción del turismo y de la cultura, el desarrollo comunitario y el ocio".

d) Outros títulos competenciais estatais. Menores en número pero non por iso menos salientables son os pronunciamentos do Tribunal Constitucional respecto dos límites ao exercicio da competencia autonómica en materia de turismo derivados da normativa básica estatal en materia de sanidade ex artigo 149.1.16<sup>a</sup> CE (así, por exemplo, STC 204/2013, do 5 de decembro<sup>1</sup>); da competencia exclusiva en materia de relacións internacionais (pois, como sinala a STC 175/1995, do 5 de decembro, "en aplicación del art. 149.1.3 C.E. el Estado puede suscribir Convenios Internacionales en materia de turismo"); da competencia estatal en materia de fomento da investigación ex artigo 149.1.17<sup>a</sup> da Constitución española (respecto da cal a STC 175/2003, do 30 de setembro, advirte que: "no toda actividad de innovación en el turismo o en cualquier otra materia puede calificarse como investigación, pues la innovación en un sector determinado puede consistir, simplemente, en la aplicación al mismo de los resultados de una investigación ya realizada», de manera que «no puede reconducirse a la materia "investigación científica y técnica" cualquier aplicación tecnológica ya existente, por novedosa que fuere para el área en que se implante") ou da competencia estatal sobre regulación das condicións de obtención, expedición e homologación de títulos académicos e profesionais (artigo 149.1.30<sup>a</sup> CE). En concreto, sobre este título competencial, na STC 122/1989, do 6 de xullo, respecto dunha regulación autonómica sobre a habilitación de guías de turismo, indicouse:

*"(...) Así, en la STC 42/1981, de 22 Dic., se declaraba que la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal «la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado». Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986. Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades «a la posesión de concretos títulos académicos», y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas «para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia*

<sup>1</sup> A dita sentenza declara inconstitucional e nulo o segundo inciso do apartado 4 do artigo 12 da Lei 11/2001, do 15 de xuño, de ordenación da actividade comercial nas Illas Baleares, introducido polo artigo 14.1 da Lei 25/2006, do 27 de decembro, de medidas tributarias e administrativas das Illas Baleares, por contrario á normativa básica estatal en materia de sanidade interior contida na Lei 28/2005, do 26 de decembro, de medidas sanitarias en relación co tabaquismo e reguladora da venda, a subministración, o consumo e a publicidade dos produtos do tabaco.

*exclusiva (...) la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada en el sentido antes indicado. Es así posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 de la Constitución), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. Pero, como se acaba de señalar, la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales, a que se refiere el art. 149.1.30 de la Constitución, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado (...)*

*4. A este último género de requisitos necesarios para el ejercicio de una actividad profesional responde la convocatoria de exámenes para la habilitación de guías y guías-intérpretes (...) la habilitación (...) no es un título profesional, ni puede ampararse en el art. 149.1.30 de la Constitución la pretendida competencia estatal para regular sus condiciones de obtención. Por el contrario, se trata de una licencia subsiguiente a la acreditación de ciertas aptitudes y conocimientos relacionados con la actividad turística, cuyo otorgamiento está directamente vinculado al interés público en la ordenación del turismo, que corresponde tutelar a la Comunidad Autónoma en su territorio (...)*”.

Desde outra perspectiva de análise da competencia autonómica en materia de turismo cabe salientar que a precisión, contida no artigo 27.21 EAG, de que a competencia exclusiva autonómica se refire á ordenación e á promoción do turismo “dentro da Comunidade” non pode entenderse como unha exclusión da posible eficacia extraterritorial do exercicio da dita competencia autonómica, nos termos admitidos pola doutrina do Tribunal Constitucional. Neste sentido, resulta ilustrativo o indicado na STC 242/1999, do 21 de decembro, a teor da cal:

*“(...) El turismo es un fenómeno caracterizado, entre otras cosas, por el desplazamiento de personas. Si se admitiera el planteamiento del Abogado del Estado, se configuraría una competencia turística exclusivamente «intraautonómica», es decir, relativa únicamente a productos turísticos emplazados en un territorio autonómico y utilizables solo por consumidores del mismo ámbito. Con ello se producirá una compartimentalización territorial del producto turístico que, aún calificado de comercio de «intangibles», no caracteriza a los productos de cualquier otro sector económico.*

*Este Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito. Así, hemos declarado que «esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad*

*política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación» (STC 37/1981, fundamento jurídico 1º). La intensidad de esos efectos extraterritoriales debe modularse en cada caso, teniendo en cuenta la competencia afectada y sus efectos sobre las correlativas de otras Comunidades o las concurrentes o compartidas del propio Estado. Ciertamente, en materia turística dichos límites han de ser flexibles, pues de no ser así se configuraría una competencia que no resultaría reconocible con los términos en que hoy se sitúan la oferta y demanda de servicios turísticos. Tal ocurriría, en términos de los ejemplos aducidos por las partes, si las agencias de viaje domiciliadas en Cataluña no pudieran promover ofertas turísticas situadas fuera del territorio de Cataluña (...).”*

Neste contexto competencial, a Comunidade Autónoma galega, no exercicio da competencia exclusiva en materia de promoción e ordenación do turismo dentro da Comunidade á que antes se aludiu, ditou a Lei 7/2011, do 27 de outubro, do turismo de Galicia, cuxo texto consoñado se recolle neste apartado da obra.

## 2.- Deporte e lecer.

Conforme o artigo 27.22 EAG, a Comunidade Autónoma galega ostenta competencia exclusiva en materia de promoción do deporte e axeitada utilización do lecer.

A maior parte da doutrina estima que a expresión “*promoción*” non limita a competencia autonómica ás clásicas accións de fomento, senón que abrangue tamén accións de policía e serviciais ou de prestación o que permite englobar, por un lado, a disciplina deportiva e, por outro, a política de establecemento e sostemento dunha infraestrutura orgánica e material para a práctica do deporte

Pola súa banda, o artigo 149.1 CE non contén ningunha reserva competencial específica a favor do Estado nesta materia.

Agora ben, as competencias autonómicas citadas, pese a cualificarse polo EAG como exclusivas, deben exercerse: “(a) con respecto a las competencias que puedan corresponder al Estado en virtud de otros títulos competenciales y (b) de acuerdo con el principio de territorialidad de las competencias, como algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales” (STC 80/2012, do 18 de abril, e, no mesmo sentido, SSTC 110/2012, do 24 de maio).

Respecto do primeiro, a STC 80/2012, do 18 de abril, continúa razoando que o feito de que as Comunidades Autónomas ostenten a competencia exclusiva sobre a materia de deporte:

*“(...) no significa (...) que el Estado no pueda intervenir, en concurrencia con las Comunidades Autónomas, en la regulación del deporte. La propia ‘realidad’ poliédrica de la materia deportiva determina necesariamente el entrecruzamiento de títulos*



*competenciales, la concurrencia de la actuación de las diversas Administraciones públicas —estatal, autonómica y local— en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva (salud, educación, cultura, investigación, educación física, profesiones reguladas o legislación mercantil, por ejemplo) que exigen en algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia de deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado (por ejemplo, la especial vinculación del deporte con la salud (STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 7). Como señalamos en la STC 16/1996, de 1 de febrero, ‘el Estado ostenta competencias sobre determinadas materias, singularmente educación y cultura, que pueden incidir también sobre el deporte; todo ello sin perjuicio de las competencias específicas que la Ley 10/1990, del deporte, atribuye al Estado, en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en colaboración también con las Comunidades Autónomas, del deporte de alto nivel.’ [FJ 2 C) t)]. Pues, en efecto, la citada Ley 10/1990, de 15 de octubre, se aprueba con el objeto de proceder a ‘la ordenación del deporte, de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado’ y a la coordinación ‘con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales, [de] aquellas [otras competencias] que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional’; ley que no fue objeto de reproche competencial alguno por parte de ninguna Comunidad Autónoma, como tampoco lo fue su predecesora (Ley 13/1980, de 31 de marzo) (...).’*

E, no que atinxe ao segundo dos límites citados, a mesma STC 80/2012, do 18 de abril, recorda que:

*“(...) la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos autonómicos no puede significar que esté vedado a los órganos autonómicos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias en otros lugares del territorio nacional o internacional siempre que no se condicione o enerve el ejercicio de competencias estatales propias. Conviene recordar, en este sentido, que el principio de supraterritorialidad no puede utilizarse como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad [SSTC 173/2005, de 23 de junio, FJ 9 b) y 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5]; es decir, en aquellos supuestos en que, además del alcance territorial superior al de una comunidad autónoma, la actividad pública que se ejerza sobre el objeto de la competencia no sea susceptible de fraccionamiento y requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizarse mediante su atribución a un solo titular que forzosamente tiene que ser el Estado (entre otras, SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6; o 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11) (...).’*

Por todo iso, a dita sentenza conclúe, con cita da previa STC 1/1986, do 10 de xaneiro, que:

*“(...) la atribución estatutaria de la competencia exclusiva en materia de deporte debe necesariamente ponerse en conexión, de un lado, con el carácter territorialmente*

*limitado de las competencias autonómicas y, de otro, con la posible afectación de intereses generales —supraautonómicos— del deporte español ‘en su conjunto’ cuya defensa y promoción corresponderán, entonces, al Estado (...)*”.

Esta doutrina foi reiterada na máis recente STC 33/2018, do 12 de abril.

Por outra banda, ha de terse en conta que, xunto á competencia autonómica en materia de deporte cómpre traer así mesmo a colación a existente en materia de espectáculos públicos (competencia transferida á Comunidade Autónoma de Galicia en virtude da Lei orgánica 16/1995, do 27 de decembro) e iso porque dentro de tal concepto han de entenderse incluídas as competicións deportivas, sen prexuízo de contar estas cunha regulación sectorial específica (tal e como se desprende con claridade da Lei 10/2017, do 27 de decembro, de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia: artigo 3 a) posto en relación co artigo 2.3 do dito texto legal). Sen prexuízo de remitirnos, respecto do alcance da competencia autonómica en materia de espectáculos públicos, ao disposto no apartado correspondente desta obra, si procede salientar aquí como o Tribunal Constitucional ten analizado o deslinde competencial que, en materia de violencia no deporte, debe efectuarse entre as competencias autonómicas e a estatal en materia de seguridade pública do artigo 149.1.29<sup>a</sup> CE. Así, ten sinalado na STC 148/2000, do 1 de xuño, que:

*“(…)10. La realización del deslinde competencial que se nos exige debe partir de una doble constatación previa. Sin duda, se incardinan en la materia «seguridad pública» los preceptos cuyo objeto sea la protección de las personas o bienes y el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, aspectos ambos que, según hemos reiterado, constituyen la «seguridad pública» en sentido estricto. Por tanto, como ya hemos puesto de manifiesto en el FJ 6, puede resultar legítimo, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que el Estado regule, por razones de «seguridad pública», determinadas actuaciones preventivas y reactivas respecto de las manifestaciones de violencia que pudieran producirse con motivo de la celebración de determinados espectáculos deportivos. Pero, de otro lado, también es claro que el ámbito propio de la llamada «policía de espectáculos» no es ajeno al desarrollo ordenado de los mismos y, por tanto, a la inclusión en su seno de las medidas proporcionadas a tal fin, lo que, en ocasiones, cuando el orden debido pueda verse alterado, habrá de exigir la intervención de las fuerzas del orden.*

*Por tanto, la delimitación entre ambos títulos dista de ser automática y requiere otras puntualizaciones complementarias*

*(…) resultarán encuadrables en la materia «seguridad pública», respecto de los brotes de violencia que pudieran producirse con ocasión de los encuentros deportivos de que aquí se trata, todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública. Ello se ha de manifestar a través de la necesaria puesta en práctica de «medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas» (STC 104/1989, FJ 4), medidas que han de reclamar, como complemento obligado y permanente, la presencia efectiva de las fuerzas del orden durante el desarrollo del espectáculo mismo, con*

*el fin de controlar directamente los factores de riesgo. Ha de tratarse, en fin, de la posible existencia de contingencias o «situaciones extraordinarias» (STC 52/1993, de 11 Feb., FJ 5), si bien el carácter extraordinario del riesgo no ha de ser sinónimo de excepcionalidad (...)*

*Por el contrario, habrán de incardinarse en la materia «espectáculos» las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes «a través de una intervención administrativa ordinaria --de carácter normal y constante»- (STC 313/1994, de 24 Nov., FJ 6), de modo que, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo. En suma, la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta «seguridad pública» (STC 54/1990, de 28 Mar., FJ 3) (...)*”.

Do exposto pode concluírse que a erradicación da violencia no deporte, en canto fin ou obxecto perseguible polos poderes públicos, engloba unha multiplicidade de accións administrativas, de índole normativa e executiva, que non poden ser incardinadas nunha única competencia, senón que é necesario examinar a específica natureza de tales accións de cara a determinar o título competencial no que estas han de ser incardinadas.

No contexto competencial analizado poden citarse, entre as normas legais estatais na materia, especialmente a Lei 39/2022, do 30 de decembro, do Deporte, , a Lei 19/2007, do 11 de xullo, contra a violencia, o racismo, a xenofobia e a intolerancia no deporte, e a Lei orgánica 3/2013, do 20 de xuño, de protección da saúde do deportista e loita contra a dopaxe na actividade deportiva.

E, no eido autonómico, ditouse a Lei 3/2012, do 2 de abril, do deporte de Galicia, cuxo texto consolidado se recolle a continuación.