

Reflexións sobre o fomento do deporte nun Estado descentralizado

Reflexiones sobre el fomento del deporte en un Estado descentralizado

Reflections on promoting sport in a decentralized State



ANDREA GARRIDO JUNCAL

Profesora contratada interina de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)
andrea.garrido@usc.es

Recibido: 03/11/2015 | Aceptado: 21/01/2016

Regap



ESTUDIOS

Resumo: O estudo das responsabilidades asumidas polos poderes públicos no ámbito deportivo exige unha análise previa do noso ordenamento xurídico. A comprensión dos dous preceptos constitucionais que aluden ao deporte, os artigos 43.3 e 148.1.19ª, aconsella unha reflexión sobre a eficacia xurídica dos mandatos recoñecidos no capítulo III do título I da Carta Magna, sobre a descentralización do modelo organizativo do Estado positivizado no título VIII da norma fundamental e sobre algúns conflitos que xorden como consecuencia da asunción por parte das entidades locais da función de promover o deporte.

Palabras clave: principios reitores da política económica e social, Estado descentralizado, deporte, competencias.

Resumen: El estudio de las responsabilidades asumidas por los poderes públicos en el ámbito deportivo exige un análisis previo de nuestro ordenamiento jurídico. La comprensión de los dos preceptos constitucionales que aluden al deporte, los artículos 43.3 y 148.1.19ª, aconseja una reflexión sobre la eficacia jurídica de los mandatos reconocidos en el capítulo III del título I de la Carta Magna, sobre la descentralización del modelo organizativo del Estado positivizado en el título VIII de la norma fundamental y sobre algunos conflictos que surgen como consecuencia de la asunción por parte de las entidades locales de la función de promover el deporte.

Palabras clave: principios rectores de la política económica y social, Estado descentralizado, deporte, competencias.

Abstract: This paper aims at studying the responsibilities assumed by the public authorities in the field of sport, task requiring a previous analysis of our Spanish legal system. The understanding of the two constitutional provisions referring to sports – i.e. articles 43.3 and 148.1.9 of the Spanish Constitution – suggests a reflection firstly, on the legal effectiveness of mandates recognized in Chapter III of Title I of the Constitution, on decentralization of the organizational model of the State, duly established in Title VIII of our Constitution and, secondly, on some conflicts arising as a consequence of the assumption of competences by local authorities in promoting sport.

Key words: Social and economic governing principles, decentralized State, sport, competences.

Sumario: 1 Introducción. 2 La eficacia jurídica del artículo 43.3 y los restantes mandatos reconocidos en el capítulo III del título I de la Constitución. 2.1 La defensa cruzada de derechos, la irreversibilidad de las conquistas sociales y la

estatutorización de los derechos sociales. 3 La compleja distribución competencial en el ámbito deportivo. 4 Las obligaciones de los municipios en el fomento del deporte. 5 Algunos problemas que plantea la promoción del deporte a nivel local. 6 Bibliografía.

1 Introducción

La desconsideración hacia el deporte desde la perspectiva del legislador carece de toda justificación. Así, en palabras de Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, «son millones los españoles que acuden habitualmente a los espectáculos deportivos; centenares de miles los que practican el deporte por afición, por diversión, por estética o simplemente por higiene; muchísimos miles, también, los que tienen en el deporte un medio de vida. Son millones de pesetas, miles de millones, los que giran constantemente en torno a lo deportivo. El deporte es un negocio, una empresa, una profesión, un espectáculo, un juego, una diversión e, incluso, un pretexto y un argumento político»¹. En consecuencia, el derecho realiza en este ámbito una tarea de ingeniería social consistente en la armonización de intereses en conflicto, en la consecución de fines sociales y en la satisfacción –más o menos armónica– de necesidades sociales².

Es oportuno comenzar reconociendo la importante novedad aportada por nuestro texto constitucional al incluir una referencia expresa al deporte en su artículo 43.3; «los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio». Del tenor literal de este precepto y de la protección que se le dispensa en el artículo 53.3, parece claro que nuestra Carta Magna deja absolutamente abierto el modelo deportivo que haya de establecerse en nuestro país. Surgen de esta redacción constitucional, cuando menos, las siguientes interrogantes: si los poderes públicos deben fomentar la educación física y el deporte, ¿cuál es la diferencia entre una y otro?; ¿cuáles son esos poderes públicos obligados por el precepto y el apartado que ahora tratamos?; ¿hasta dónde alcanza y cuáles son los límites de esa obligación de fomento? y ¿a qué deporte en concreto se refiere este artículo constitucional?

La amplitud, la inconcreción, la indeterminación o la imprecisión son las críticas que se han vertido frecuentemente sobre el artículo 43.3 y, en general, sobre todos los preceptos que se encuadran en el capítulo III del título I de la Constitución, que lleva por rúbrica «los principios rectores de la política económica y social». La lógica consecuencia de dicha indeterminación es la generación de la incertidumbre a la hora de perfilar conceptualmente los pilares sobre los que se asienta el bienestar social. En consecuencia, se afirma, incluso, que es la propia norma fundamental del ordenamiento jurídico la que pone en riesgo la autenticidad del Estado social que ella misma reconoce.

En este trabajo examinaremos la eficacia jurídica de los artículos 39 al 52 del texto constitucional, así como las fórmulas empleadas para su fortalecimiento, esto es, la defensa cruzada de derechos o el principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales, la irreversibilidad de las conquistas sociales y la inclusión de un catálogo de derechos en los nuevos estatutos de autonomía. A continuación, aludiremos a la organización territorial de nuestro Estado. La apuesta por un modelo descentralizado, en el que el poder se encuentra repartido entre

1 Véase el prólogo de la obra *El ordenamiento jurídico del deporte*, Civitas, Madrid, 1974, p. 13.

2 Véase PALOMAR OLMEDA, A., "Aportaciones del Derecho al deporte federado y asociativo", *Aportaciones del Derecho al Deporte del s. XXI, Jornadas de Derecho Deportivo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 13.

el nivel estatal, autonómico y local, exige el conocimiento de las reglas sobre las que se realiza dicho reparto. La distribución competencial dista de ser una cuestión pacífica en cualquier materia y, por tanto, también, en el ámbito deportivo. A partir de lo dispuesto en la Constitución, las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas sobre este campo; sin embargo, las iniciativas legislativas autonómicas se desarrollan paralelamente a las estatales. La limitación actual de los recursos económicos parece condicionar la aplicación de la anterior normativa y, en consecuencia, el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos. El propósito último de estas páginas es describir las competencias que los municipios poseen en el ámbito deportivo y analizar algunos de los problemas que plantea el ejercicio de éstas.

2 La eficacia jurídica del artículo 43.3 y los restantes mandatos reconocidos en el capítulo III del título I de la Constitución

Es conveniente anotar que el margen de disponibilidad o, si se prefiere, de discrecionalidad reconocido en esta parte de la Carta Magna no es injustificado, sino que tiene una explicación, la cual –podemos adelantar– resulta sencilla y, al mismo tiempo, peligrosa.

La Constitución es un texto con vocación de permanencia, que tiene que ser válido en el tiempo y que debe presentarse, en consecuencia, independiente de la situación de carácter económico o político que, en cada momento, atraviese el país. La Carta Magna debe servir para orientar e impulsar los progresos sociales, pero en ningún caso para determinarlos. Hasta dónde habrá de llegar la Administración es algo que, naturalmente, los preceptos constitucionales no dicen ni pueden decir. El desarrollo social se sitúa, por tanto, en el terreno de lo puramente político y no de lo jurídico.

Tradicionalmente, se afirmaba que la construcción del Estado del bienestar sólo podía tener lugar en un marco político controlado y dominado por la izquierda. Ahora bien, en la actualidad, este posicionamiento se muestra un tanto impreciso. Es evidente que la ciudadanía de hoy se ha acostumbrado a vivir con la letanía del “tengo derecho a” y que todo partido político para aspirar al poder debe de dar respuesta a ese derecho. Así, todos hacen alusión, durante la contienda electoral, a su intención de aumentar y mejorar los servicios públicos sin coste alguno porque pocos votarían a quien le dijera que la persona adulta y sana debe responsabilizarse de su vida mediante su exclusivo esfuerzo personal o a quien le aclarara que, si queremos un bien o un servicio, tenemos que pagar más impuestos porque no hay nada gratis.

De un tiempo a esta parte, podemos tener, de alguna forma, la sensación de que el camino en el que nos estamos situando es radicalmente distinto³. En un contexto en el que la máxima austeridad se impone, son habituales las voces que demandan qué género de política concreta pudiera resultar incompatible con el modelo social que la Carta Magna consagra en los artículos 39 al 52 y, sobre todo, cuáles podrían ser las vías de reacción jurídica frente a ella, cuestión que nos conduce a analizar inmediatamente su eficacia.

3 «Ni cambio ni bandazo, sino responsabilidad pensando en el futuro» y «no he cumplido con mis promesas pero he cumplido con mi deber» son dos mensajes de José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy Brey, respectivamente, que sintetizan a la perfección el nuevo escenario donde el control del déficit público es la única prioridad.

El artículo 53.3 de la Constitución, con una redacción muy parecida a lo que en la doctrina alemana se ha denominado “cláusula del miedo” (*Angstklausele*), dispone que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Para Alfonso OJEDA MARÍN, «importa subrayar, una y cuantas veces sea menester, que los principios rectores encuadrados en el capítulo III del título I son auténticas normas jurídicas y no declaraciones programáticas, como un sector minoritario de la doctrina española ha intentado vanamente defender. Una cuestión es que los principios requieran concreción legal, no sean directamente aplicables ni inmediatamente justiciables, y otra bien distinta es que no se trate de normas vinculantes, que lo son. En realidad, dichos principios enuncian más bien obligaciones genéricas del Estado que efectivos derechos individuales. Prueba concluyente de su carácter jurídicamente vinculante es que prohíben legislar en sentido contrario a sus propios términos. Tales principios tienen, pues, eficacia obstativa o impeditiva. El legislador podrá dar un alcance mayor o menor a los derechos sociales, pero nunca podrá oponerse a ellos, toda vez que incurrirá en vicio de inconstitucionalidad»⁴.

2.1 La defensa cruzada de los derechos, la irreversibilidad de las conquistas sociales y la estatutorización de los derechos sociales

Con la finalidad de reforzar y proteger la posición del ciudadano y de superar la interpretación literal del artículo 53 de la Constitución, se han formulado varias teorías. En este sentido, son de obligada referencia, en primer lugar, la defensa cruzada de derechos y, en segundo lugar, la irreversibilidad de las conquistas sociales.

La defensa cruzada de derechos o el principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales es una línea argumental que se apoya en la vinculación estrecha y directa de los derechos sociales con los principios y valores de carácter fundamental (igualdad, dignidad de la persona, solidaridad, etc.). Con base en ella, la ausencia de una referencia expresa o de una protección determinante de los derechos sociales por parte de la normativa no constituye un dato fundamental. Existe la oportunidad de defenderlos a través de la garantía de otros derechos que sí están reconocidos y codificados⁵. De esta forma, la obligación de los poderes públicos de fomentar el deporte y de facilitar la adecuada utilización del ocio podría exigirse argumentando una relación con el artículo 15, que reconoce el derecho a la vida y a la integridad física.

En las autorizadas palabras de Santiago MUÑOZ MACHADO escritas a propósito de su reciente discurso de investidura como doctor *honoris causa* por la Universidad de Valencia, «es necesario que se supere la concepción tradicional de los derechos sociales como derechos inexigibles, cuya delimitación depende de la exclusiva voluntad del legislador, que éste acomodará a las circunstancias económicas de cada momento»⁶. En la misma

4 Véase *Estado social y crisis económica*, Editorial Complutense, Madrid, 2005, pp. 83-84.

5 Véase MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “La defensa de la cruzada de derechos: La protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 10, 2005, pp.11-31.

6 Véase «Sobre la pobreza y el derecho», discurso de investidura como doctor *honoris causa* por la Universidad de Valencia pronunciado el 7 de marzo de 2013; disponible en la página:

línea, Ángel GARCÉS SANAGUSTÍN sostiene que «deberíamos superar este argumento economista y, con él, la distinción binaria entre derechos que comportarían una obligación de intervención (sociales) y derechos que conllevarían una obligación de abstención (civiles). Atribuir únicamente el término “fundamental” a los derechos civiles y políticos en función de su nivel de garantías responde a una posición tradicional basada en datos de nuestro ordenamiento jurídico (el diseño del recurso de amparo en España), así como del marco internacional en el que nos movemos (mecanismo de peticiones individuales en desarrollo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966). Ambas situaciones se están superando como consecuencia de la jurisprudencia social del Tribunal Constitucional español, o la más reciente introducción del sistema de denuncias individuales en el marco del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966»⁷.

La irreversibilidad de las conquistas sociales o la tesis de la congelación de los derechos sociales es la segunda línea argumental orientada a la búsqueda de mecanismos de optimización de los logros que se van produciendo en el Estado del bienestar, impidiendo su retroceso. Pese al sugerente y plausible postulado que contiene esta tesis, ni la doctrina científica la sostiene mayoritariamente ni la constitucional la ha considerado viable por conculcar las exigencias del principio democrático o del pluralismo político. No obstante, el respeto al Estado social obligaría a considerar la necesidad de garantizar, dejando a salvo la eventual aparición de circunstancias muy excepcionales que lo impidiesen, los contenidos sustanciales mínimos o estándares de los progresos sociales alcanzados. En este sentido, el Tribunal Constitucional ya dijo tempranamente que «el carácter social y democrático del Estado de Derecho que nuestra Constitución erige y la obligación que al Estado imponen los artículos 9.2 y 35 de la Constitución de promover la condiciones para que la igualdad de los individuos y los grupos sean reales y efectivas y la promoción a través del trabajo, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón del sexo, debe entenderse que no se puede privar al trabajador sin razón suficiente para ello de las conquistas sociales ya conseguidas»⁸. En este pronunciamiento, es evidente que la atención se debe centrar en la comprensión de los términos «sin razón suficiente». En general, se ha negado la congelación o la perpetuación de los progresos sociales alcanzados debido a la conducta intervencionista que éstos exigen al Estado, pero se ha rechazado también su eliminación arbitraria e injustificada.

Al examinar las diversas formas con las que se ha intentado forjar un Estado social, una consideración especial merece la denominada estatutorización de los derechos sociales. Es bien sabido que una de las novedades más importantes de la tercera ola de reformas estatutarias que protagonizó la VIII Legislatura estatal fue la inclusión de un catálogo de derechos⁹. Gracias a esta experiencia, o por culpa de ella, varios debates del derecho público se han reabierto recientemente en la doctrina iuspublicista. En concreto, vuelve a polemizarse con vigor acerca de la materia que puede ser objeto de tratamiento en los estatutos de auto-

<http://www.uv.es/uweb/universidad/es/listado-noticias/jurista-santiago-munoz-machado-afirma-reduccion-politicas-sociales-puede-afectar-directamente-dignidad-humana-1285846070123/Noticia.html?id=1285873993623> (1 de febrero de 2016).

7 Véase *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*, ePraxis, Sevilla, 2012, p. 72.

8 Véase STC 81/1982, FJ 3.

9 Conforme a GARCÍA DE ENTERRÍA, E., la primera ola de reformas estatutarias se realizó con la aprobación de las leyes orgánicas de transferencia de competencias de 1992 para aquellas Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el cauce del artículo 143 de la Constitución. La segunda tuvo lugar de 1996 a 1998, cuando se levantaron las limitaciones impuestas por los pactos autonómicos de 1981. (“El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978”, *Revista de Administración Pública*, n.º 175, 2008, pp. 247 a 249).

mía, la naturaleza de los principios rectores de la política social y económica recogidos en nuestra Constitución y, en último lugar, la relación entre el principio del Estado social y el de la descentralización política.

Con los renovados estatutos de la Comunidad Valenciana¹⁰, Cataluña¹¹, Islas Baleares¹², Andalucía¹³, Aragón¹⁴, Castilla y León¹⁵, Navarra¹⁶ y Extremadura¹⁷, surge una nueva concepción del estatuto de autonomía. Se conciben como normas que no se limitan al contenido mínimo y obligatorio que establece el artículo 147.2 de la Constitución –recordemos: denominación de la Comunidad, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias o la organización y delimitación de sus competencias–, sino como normas con un ámbito material más amplio, lo que les permite regular las relaciones de la entidad autónoma con sus ciudadanos a través de la creación de unos derechos estatutarios.

Según Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, la inclusión de un elenco de derechos en los estatutos de autonomía debería haberse valorado positivamente porque «permite avanzar en el proceso de concreción del mandato a las administraciones autonómicas en el bloque de la constitucionalidad y, al mismo tiempo, permite actualizar los mandatos constitucionales a las nuevas necesidades de la ciudadanía»¹⁸. Sin embargo, la posibilidad de que un parlamento autonómico reconociera un listado propio de derechos ha sido fuertemente cuestionada. De hecho, fue uno de los principales motivos para que, primero, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y, más tarde, el Defensor del Pueblo presentaran un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña¹⁹.

Analizando la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, que estima parcialmente el primer recurso de inconstitucionalidad, Joaquín TORNOS MAS explica que «el Tribunal rechaza los argumentos en contra de que el estatuto pueda incluir una relación de derechos estatutarios, si bien condiciona la validez de los mismos a que sólo vinculen al legislador autonómico y a que estén materialmente relacionados con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma. Por otro lado, señala que la mayoría de los derechos son realmente mandatos de actuación dirigidos al poder público, y no verdaderos derechos subjetivos». Este autor entiende que «el hecho de que desde un estatuto se impongan mandatos al legislador autonómico, y que como consecuencia de ello puedan crearse por mandato estatutario derechos

10 Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril.

11 Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio.

12 Ley orgánica 11/2007, de 28 de febrero.

13 Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

14 Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril.

15 Ley orgánica 14 7/2007, de 20 de noviembre.

16 Ley orgánica 7/2010, de 27 de octubre.

17 Ley orgánica 1/2011, de 28 de enero.

18 Véase "El derecho a los servicios sociales en el Estatuto de autonomía de Catalunya", *Derechos sociales y estatutos de autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo estatuto del PDI universitario*, Lex Nova, Valladolid, 2009, pp. 233-247.

19 Un estudio detallado sobre viabilidad de las declaraciones estatutarias de derechos puede encontrarse en MORCILLO MORENO, J., *Validez y eficacia de los derechos estatutarios. En especial, el proyecto de reforma castellano-manchego*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2013.

diferentes para los ciudadanos dentro del territorio español, es conforme con el Estado de las Autonomías, en la medida en que el mismo reconoce y ampara el pluralismo político»²⁰.

Sin embargo, Luis ORTEGA ÁLVAREZ prefiere «no ignorar las tensiones que se originan cuando existe una pluralidad de gobiernos actuando sobre un mismo territorio y cómo los principios de autonomía e igualdad pueden verse envueltos en serios compromisos»²¹. En la misma línea, José Luis CASCAJO CASTRO declara que «la novedad reside ahora, dada la asimetría endógena de nuestro Estado compuesto, en garantizar un régimen jurídico descentralizado de los derechos sociales, donde se pone a prueba el carácter marcadamente económico y funcional de la autonomía en la elaboración de sus propias políticas públicas, con su correspondiente correlato subjetivo de prestaciones, sin romper el marco estatal unitario del estatus de ciudadano, que viene sustentado en los artículos 53, 81.1, 139.1 y 149.1.1ª de la Constitución»²².

Finalmente, es oportuno señalar que el carácter inacabado de la Carta Magna –circunstancia que, por otra parte, es general en todas las constituciones– ha de contemplarse en la materia de derechos y libertades, pero también en la configuración del Estado autonómico. De esta forma, cuando a mediados de la década de los setenta se inicia en España el proceso constituyente, no es desacertado afirmar que la sociedad española tenía que hacer frente a dos grandes problemas: cómo transitar de un régimen dictatorial y no constitucional a otro democrático y constitucional y cómo transformar un Estado unitario y centralista en otro políticamente descentralizado²³.

3 La compleja distribución de competencias en el ámbito deportivo

Frente al Estado unitario y centralizado, habitual en la tradición histórica española, la Constitución introduce en su título VIII las Comunidades Autónomas sobre la base de que España es un país plural, variado y extenso²⁴. De esta manera, se configura un modelo territorial que se ha dado en llamar el Estado de las autonomías, evitando otras denominaciones más comprometidas ideológicamente, como la federal²⁵.

20 Véase “La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña”, *Istituzioni del Federalismo*, n.º 1, 2011, pp. 29-30.

21 Véase “Los estatutos de autonomía tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”, *Istituzioni del Federalismo*, n.º 1, 2011, p. 68.

22 Véase “Los derechos sociales, hoy”, *Revista catalana de dret públic*, n.º 38, 2009, p. 24.

23 Véase PÉREZ ROYO, J., *Curso de derecho constitucional*, 13ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 775.

24 Es importante señalar que, cuando entra en vigor la Constitución, toda España se encuentra ya *de facto* descentralizada, en el caso catalán mediante la restauración de la Generalitat, que se había ratificado mediante decreto de 29 de septiembre de 1977, y en el resto del país, estableciendo, con la excepción de Cantabria, La Rioja y Madrid, regímenes provisionales de autonomía a través de decretos-leyes que consolidan iniciativas de los parlamentarios de las diversas provincias. Se trataba de estructuras de gobierno incipientes, sin potestad legislativa y con un acervo competencial mínimo, al que se referían las comisiones mixtas de traspasos. Pero lo cierto es que este sistema prefiguraba la estructura institucional (Parlamento, Gobierno en mutua relación) de las Comunidades Autónomas del futuro; apuntaba a una generalización autonómica y dibujaba unos espacios políticos, el famoso «mapa autonómico», de difícil rectificación. Véase ARAGÓN REYES, M. (dir.) y AGUADO REYES, C. (codir.), *Organización general y territorial del Estado*, Madrid, Civitas, 2011, p. 359.

25 GARCÍA ROCA, J., explica que «el rechazo del nombre “federal” en España tuvo mucho que ver en nuestras asambleas constituyentes de 1931 y 1978 con el “mito” creado a causa de la Revolución cantonal en 1873 durante la I República, un movimiento que llevó –sea como realmente fuere– a equiparar federalismo con radicalismo e izquierdismo en la conciencia colectiva y la memoria histórica». (‘¿Reformar el Estado en clave federal?’), *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n.º 34, 2013, p. 20). Por otra parte, SORIANO GARCÍA, J. A. y GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., afirman que «no añade nada la expresión “federal”, pero si sirviera para algo, hágase, pese a que sabemos no es algo sustancialmente distinto de lo que tenemos y, por ende, no hay que tenerle ningún miedo. La expresión “federal”

Las líneas maestras de este modelo organizativo compuesto vienen expuestas en dos preceptos constitucionales de importancia crucial. De una parte, el artículo 2, que declara que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». De otra, el artículo 137, que especifica que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Asimismo, es relevante aludir a que la configuración de un Estado descentralizado –en el que el poder, incluido el legislativo, se encuentra repartido– ha favorecido la sustitución de un ordenamiento jurídico único por otro ordenamiento complejo. La coexistencia de diversos ordenamientos jurídicos en un mismo territorio ha provocado que el principio de jerarquía normativa ya no baste para explicar las relaciones internormativas y ha forzado, por tanto, la introducción de específicas reglas para que el correspondiente conjunto normativo quede debidamente articulado²⁶.

En lo que a la vertebración territorial se refiere, es oportuno señalar que el texto constitucional no diseña un mapa de las Comunidades Autónomas, es decir, no las enumera y contempla el acceso a la autonomía como un derecho abierto. El artículo 143.1 de la Constitución establece que, «en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos estatutos». Tampoco la Constitución define las competencias de éstas, sino que remite esta determinación a los estatutos de autonomía «dentro del marco establecido en la Constitución» conforme a su artículo 147.1 d).

Con el objeto de saber cuál es la Administración competente para llevar a cabo la obligación pública de fomento respecto de la materia deportiva que se infiere en el artículo 43.3 de la Constitución, es preciso acudir, en primer lugar, al título VIII de la Constitución y, en segundo lugar, a los estatutos de autonomía. La cuestión competencial, derivada del juego entre este título de la Constitución y cada uno de los estatutos de autonomía, dista de ser algo completamente claro. Al respecto, Santiago MUÑOZ MACHADO sostiene que el título VIII de la Constitución es, de principio a fin, incorrectísimo técnicamente. En su opinión, resulta inexplicable que la parte más delicada de la Constitución no fuera tratada con más cuidado y talento. Realmente es de una complejidad asombrosa y, por fuerza, su aplicación tenía que conducir a la generación de conflictos competenciales permanentes, tardanzas infinitas en su resolución, y llevar a una relajación final en la que cada poder concernido actúa a su arbitrio a despecho de las reglas²⁷. Por su parte, José Luis MEILÁN GIL considera, sin embargo, que lo rechazable en el Estado autonómico actual no procede tanto de la

gusta poco por la historia que representó la I República, por lo que la II República ni lo tuvo en cuenta, desechándolo. Tampoco lo quieren las Autonomías especiales, ya que el federalismo tiende a la uniformización y precisamente de ella es de la que quieren escapar Cataluña y el País Vasco. No lo quiere nadie, pero si sirviera, pues, como dijimos, hágase» («Crónica de un acontecimiento: la presentación política del «Informe sobre España» de Santiago Muñoz Machado», *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n.º 34, p. 41).

26 Véase FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2012, pp. 202-217.

27 Véase *El informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012, p. 102.

redacción del texto constitucional como de su aplicación por los partidos políticos mayoritarios, en una auténtica mutación constitucional, en contra del espíritu y de la letra de la Constitución. Desde su punto de vista, por tanto, más que una reforma de ésta, podría reivindicarse una vuelta a la Constitución²⁸.

En el título VIII de la Constitución se establecen dos listados de materias en dos preceptos. El primero de ellos contiene veintidós materias sobre las que Comunidades Autónomas pueden asumir competencias a través de sus respectivos estatutos. El segundo recoge, en su apartado 1, treinta y dos materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. En cualquier caso, el marco constitucional debe completarse con las cláusulas complementarias, residuales o de cierre, previstas en el artículo 149.3: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no hayan asumido los estatutos de autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

Dentro de los preceptos constitucionales relativos al reparto competencial, una mención expresa al deporte la encontramos únicamente en el artículo 148.1.19^a, donde se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la materia «promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio». A partir de dicha alusión constitucional y de la ausencia de una cláusula expresa que apodere al Estado en este ámbito, los estatutos de autonomía han asumido el deporte como una de sus competencias exclusivas.

A título ejemplificativo, la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de autonomía de Galicia, declara, en su artículo 27.22, que «en el marco de este estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: (...) La promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio»²⁹. En el ejercicio de esta compe-

Regap



ESTUDIOS

28 Véase "El Estado autonómico: diseño, aplicación, restauración", *La reforma del Estado y de la Administración española*, M. Baena del Alcázar (dir.), INAP, Madrid, 2013, p. 255.

29 Tras las últimas reformas estatutarias, se percibe la tendencia a definir exhaustivamente las competencias asumidas. Verbigracia, el artículo 134 del Estatuto de autonomía de Cataluña establece que «1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de deporte, que incluye en todo caso:

- a) El fomento, la divulgación, la planificación y la coordinación, la ejecución, el asesoramiento, la implantación y la proyección de la práctica de la actividad física y del deporte en cualquier parte de Cataluña, en todos los niveles sociales.
- b) La ordenación de los órganos de mediación en materia de deporte.
- c) La regulación de la formación deportiva y el fomento de la tecnificación y del alto rendimiento deportivo.
- d) El establecimiento del régimen jurídico de las federaciones y los clubes deportivos y de las entidades catalanas que promueven y organizan la práctica del deporte y de la actividad física en el ámbito de Cataluña, y la declaración de utilidad pública de las entidades deportivas.
- e) La regulación en materia de disciplina deportiva, competitiva y electoral de las entidades que promueven y organizan la práctica deportiva.
- f) El fomento y la promoción del asociacionismo deportivo.
- g) El registro de las entidades que promueven y organizan la práctica de la actividad física y deportiva con sede social en Cataluña.
- h) La planificación de la red de equipamientos deportivos de Cataluña y la promoción de su ejecución.
- i) El control y el seguimiento médico-deportivo y de salud de los practicantes de la actividad física y deportiva.
- j) La regulación en materia de prevención y control de la violencia en los espectáculos públicos deportivos, respetando las facultades reservadas al Estado en materia de seguridad pública.
- k) La garantía de la salud de los espectadores y de las demás personas implicadas en la organización y el ejercicio de la actividad física y deportiva, así como de la seguridad y el control sanitarios de los equipamientos deportivos.
 - l. El desarrollo de la investigación científica en materia deportiva.
 - 2. La Generalitat participa en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte.

tencia, el Parlamento de Galicia dictó la Ley 11/1997, de 22 de agosto, general del deporte de Galicia, que se convirtió en la primera norma con vocación de regulación de la actividad física en nuestro territorio y que fue finalmente remplazada con posterioridad por la Ley 3/2012, de 2 de abril, del deporte de Galicia³⁰.

La realidad evidencia que, paralelamente al desarrollo de iniciativas legislativas autonómicas, existe una legislación estatal que reglamenta el fenómeno deportivo afrontando muchas de sus vertientes. Primero, la Ley 13/1980, de 31 de marzo, general de la cultura física y el deporte; y, luego, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte³¹. Este hecho constata que la actividad deportiva no puede atribuirse a un único poder público, pues confluyen en ella una multitud de facetas (salud, educación, cultura, profesiones reguladas o legislación mercantil, etc.) que determinan necesariamente un entrecruzamiento de títulos competenciales y, por ende, una concurrencia de la actuación de las diversas administraciones. En este sentido, tampoco sería posible obviar el creciente papel que la Unión Europea juega en el ámbito deportivo³².

-
3. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de tiempo libre, que incluye en todo caso el fomento y la regulación de las actividades que se lleven a cabo en el territorio de Cataluña y el régimen jurídico de las entidades que tengan por finalidad el ejercicio de actividades de tiempo libre.
 4. La Generalitat participa en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del tiempo libre».

30 El 30 de mayo de 2012 se celebraron unas jornadas en la EGAP con el objeto de analizar las novedades de dicha normativa. Las conferencias pueden consultarse en el siguiente enlace <http://egap.xunta.es/fichaxornada/index/6028>

31 La sentencia del Tribunal Constitucional 16/1996, de 1 de febrero, establece que «no cabe desconocer que 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». La reciente sentencia del Tribunal Constitucional 80/2012, de 18 de abril, precisa, en cambio, que «resulta evidente que la llamada “representación internacional” en el ámbito deportivo tiene difícil encaje en la materia de “relaciones internacionales” prevista en el artículo 149.1.3 CE, puesto que ni nos encontramos ante relaciones entre Estados u otro tipo de organismos públicos –ya que las estructuras deportivas internacionales tienen un carácter absolutamente privado– ni la participación en competiciones oficiales supone la asunción de compromisos u obligaciones internacionales de ningún tipo. Así lo hemos mantenido recientemente en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la adecuación a la Constitución de determinados preceptos del Estatuto de autonomía de Cataluña, en la que, con ocasión de pronunciarnos sobre la constitucionalidad del apartado segundo del artículo 134 EAC relativo a la competencia autonómica sobre “deporte y tiempo libre” –que prevé la participación de la Generalitat “en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte”– por su posible colisión con las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3 CE), dijimos que “la participación de la Generalitat en entidades y organismos europeos o, en general, internacionales que tengan por objeto el desarrollo del deporte, no supone el ejercicio de potestades que están reservadas al Estado ex artículo 149.1.3 CE, ni puede condicionar el libre y pleno ejercicio estatal de dicha competencia correspondiendo al Estado regular su alcance y modalidades” (FJ 80)».

32 Sobre el interés europeo por el deporte, Ángel IGLESIAS ALONSO señala que «ya en la Carta Europea del Deporte para Todos de 1975 del Consejo de Europa se ponían de manifiesto los beneficios del deporte en materia de educación, salud e integración social y se confiaba a los países signatarios y a sus sociedades civiles la responsabilidad de implementar acciones conducentes a la promoción de las prácticas deportivas. Más recientemente, y ya en el ámbito de las instituciones comunitarias, en 1997 en Ámsterdam se hizo hincapié en la importancia del deporte para reforzar la identidad europea y se instó a diversos órganos de la Unión para trabajar más estrechamente con las federaciones deportivas de los países miembros al objeto de potenciar su papel, particularmente en lo concerniente al desarrollo y promoción del deporte no profesional y el papel que en su desarrollo tiene el asociacionismo deportivo. De la misma forma, en la reunión del Consejo Europeo en Viena en 1998 se reconoció la importancia del deporte como instrumento para el cumplimiento de los fines de la Unión y se instó a la Comisión Europea para tomar iniciativas en la puesta en marcha y en el desarrollo de acciones para el cumplimiento de esos fines. De la misma manera, en diversos documentos se manifiesta un creciente interés por asuntos importantes relacionados con la práctica deportiva, desde los problemas generados por el dopaje hasta la necesidad de someterse a unos principios éticos que salvaguardan la práctica del deporte; en este sentido, se apuesta por la coordinación de actuaciones y la colaboración entre la comisión, las federaciones internacionales y los países miembros al objeto de implantar medidas preventivas» (“Política deportiva y Estado de bienestar en España: una perspectiva desde las propuestas electorales”, *Revista Aranzadi de Derecho de deporte y entretenimiento. Deportes. Juegos de azar. Entretenimiento y Música*, n.º 21, 2007, p. 33).

4 Las obligaciones de los municipios en el fomento del deporte

La obligación constitucional de fomento en lo que al deporte se refiere afecta a todos los poderes públicos, incluida la Administración local. En esta línea, Ramón TEROL GÓMEZ y Alberto PALOMAR OLMEDA sostienen que «es en el nivel local, en el municipio especialmente, donde se establece el marco idóneo para la promoción del “deporte para todos”³³, pues se trata de la Administración pública más próxima al ciudadano y la mejor conocedora de la realidad social que le rodea»³⁴.

En relación con las competencias de las entidades locales, ha de precisarse que éstas no se fijan ni en la Constitución ni en un único texto normativo, sino mediante las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas. De esta forma, se suele decir con frecuencia que el régimen jurídico de la planta local es bifronte, esto es, como si tuviera dos frentes o caras. Con ello se quiere destacar que esta Administración territorial no depende, en su regulación legal ni en la ejecución de las funciones administrativas, sólo del Estado o sólo de las Comunidades Autónomas, sino de ambos, según la distribución de competencias correspondiente³⁵.

En opinión de Manuel MEDINA GUERRERO, los nuevos estatutos, especialmente el catalán y el andaluz, constituyen un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local, nacen con una marcada vocación municipalista, apostando por una profunda interiorización del régimen local en el ámbito autonómico poniendo así fin al carácter bifronte que venía caracterizando al régimen local en el marco del Estado autonómico. Para dicho autor, los mencionados estatutos pretenden evitar que las competencias locales estén a disposición del legislador sectorial a través del sencillo expediente de delimitar un ámbito material en el que necesariamente habrán de reconocerse competencias propias a las entidades locales. De este modo, se ha querido blindar un espacio mínimo de competencias propias locales en el Estatuto, por más que en su deslinde exacto sea precisa la configuración del legislador³⁶.

33 Según Juan Antonio LANDEIRA UNZETA, cuando se hace alusión al deporte para todos, se está pensando en el deporte recreativo, es decir, en el deporte practicado por la ciudadanía de toda edad y condición con fines de salud, ocio, recreación, bienestar, estética, etc., al margen de sistemas de competición de rendimiento que se organizan en el ámbito del deporte escolar, del deporte universitario o del deporte federado. Este deporte para todos se puede practicar de forma espontánea, libre e individual, pero también se puede practicar en el seno de actividades organizadas; se puede practicar en instalaciones deportivas convencionales y en espacios al aire libre o en el medio natural; se puede practicar en el ámbito de competiciones populares o en el seno de programas de fomento que organizan ayuntamientos y otros agentes sociales, públicos y privados, etc. En definitiva, el subsistema del deporte para todos presenta una gran variedad, una gran policromía. (“Algunas aportaciones del derecho al deporte para todos del siglo XXI”, *Aportaciones del derecho al deporte del s. XXI, Jornadas de Derecho Deportivo, cit.*, p. 100).

34 Véase “El ordenamiento estatal del deporte”, *Derecho deportivo*, Palomar Olmeda, A. y Pérez González, C. (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, <http://www.tirantonline.com>.

35 Ahora bien, las entidades que comprenden la Administración Local tienen unos caracteres diversos a los dos tipos de Administraciones anteriormente citadas. No son aparatos organizativos que se sitúen bajo la dependencia directa de un poder ejecutivo propio de una entidad política. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha explicado en diversas sentencias (núms. 32/1981, 84/1982, 170/1989, 214/1989) que la autonomía local, tal como se reconoce en los artículos 137 y 140 de la Constitución, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. Esa garantía institucional supone el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración de cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación es posible. Más allá de este límite de contenido mínimo que protege, la garantía institucional de la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Véase COBO OLVERA, T., *Ley de bases del régimen local: comentarios, concordancias y jurisprudencia: adaptada a la Ley de medidas para la modernización del gobierno local*, 2ª ed., Bosch, Barcelona, 2004, p. 225.

36 Véase *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014 (disponible en: <http://www.tirantonline.com/tol/documento/show/4147223?route=ser&general=la+reforma+del+r%C3%A9gimen+local&searchtype=substring>).

Es bien sabido que, al socaire de la crisis económica actual, las mayores preocupaciones han sido dos: el desarrollo económico y la reducción del déficit público. En la última dirección, es conocido igualmente que se han realizado ajustes drásticos en los gastos e inversiones públicas de toda clase, reabriéndose el debate sobre la viabilidad de algunas tareas de las que tradicionalmente se ocupaban las administraciones.

El final de la prosperidad económica puso en solfa inicialmente el capitalismo, pero ha acabado también por poner en duda el futuro del Estado, al menos tal como lo concebíamos hasta el momento. La crisis económica ha determinado la crisis de las cuentas públicas, cada vez con menos recursos para afrontar los gastos públicos, pero también la crisis de la Administración como institución al servicio de los intereses generales. Las labores que tiene encomendadas se presentan asiduamente como una carga que dificulta, si no impide, la recuperación y la vuelta al crecimiento económico.

Tal vez el mayor peligro del contexto macroeconómico que vivimos lo constituya que éste supone un recurso al que apelar para argumentar reducciones inmediatas del gasto sin atender a las razones de fondo de su necesaria permanencia. Es esencial comprender que el escenario requiere no simples medidas de contención o reducción del gasto de carácter lineal, sino aunar esfuerzos en pro del objetivo común, que no es otro que la necesaria racionalización del gasto pero bajo la idea del mantenimiento de la calidad y la equidad en la prestación de los servicios públicos.

A pesar de la conveniencia de fomentar la práctica del deporte desde los municipios, no descubrimos nada nuevo si indicamos que, tras el fin de la bonanza económica, las partidas presupuestarias destinadas a los servicios deportivos se han reducido, lo cual ha afectado a la mejora de su oferta o simplemente a su mantenimiento. En un contexto en el que la consigna es la austeridad, no es extraño que numerosos ciudadanos se pregunten si las dificultades financieras diluyen las obligaciones de los municipios en este campo. No obstante, no existe una cobertura legal que avale tal desinterés por el fenómeno deportivo, aun en épocas de fuertes crisis económicas.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, LRSAL) arranca de una determinada convicción política: las entidades locales suponen un alto coste para el conjunto del Estado. Unas veces, porque realizan actividades que no les corresponden, o que no deberían llevar a cabo. Otras veces, porque son, simplemente, ineficientes, ya que las actividades que realizan las cumplen con mayor gasto del que sería procedente. Al amparo de este discutible convencimiento, la citada ley propone reformar las competencias locales (para evitar duplicidades y asegurar la sostenibilidad financiera de ciertos servicios municipales); «racionalizar» (es decir, reducir) el sector público local, las entidades locales menores y las mancomunidades «no sostenibles»; fortalecer a los secretarios, interventores y tesoreros municipales, y reducir las retribuciones de los concejales y alcaldes, así como el número de empleados públicos «eventuales» (puestos de confianza política) en las Administraciones locales³⁷.

La entrada en vigor de la LRSAL ha provocado una situación de incertidumbre en los municipios, fundamentalmente respecto a las competencias de éstos, debido a los cambios

37 Véase VELASCO CABALLERO, F., "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Local*, n.º 6, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 25.

introducidos en su régimen competencial. Así las cosas, la seguridad jurídica y la conveniencia de una interpretación homogénea de los postulados de la nueva regulación han sido los dos principales argumentos esgrimidos por las Comunidades Autónomas para justificar un desarrollo de esta ley³⁸.

Tras la aprobación de la LRSAL se sigue reconociendo a las entidades locales en el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), su derecho a «intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses», aunque adecuando ahora su ejercicio no ya sólo a los principios de descentralización y proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, sino también a los de «eficacia y eficiencia, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

La nueva redacción del artículo 7 de la LBRL instaura una tipología de competencias de las entidades locales, diferenciando entre competencias «propias» y «atribuidas por delegación». Ante el vacío dejado por la redefinición de la cláusula general de competencias del artículo 25.1 y la supresión del artículo 28, ambos de la LBRL, surge igualmente un tipo residual competencial, las competencias «distintas de las propias y atribuidas por delegación»³⁹.

El artículo 25.1 de la LBRL establece que «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo». Por tanto, después de la aprobación de la LRSAL, ha desaparecido el sintagma «toda clase» y el término «cuantos» que antes precedían, respectivamente, a los sustantivos «actividades» y «servicios públicos» y se ha incluido la expresión «en los términos previstos en este artículo».

La supresión de los términos «toda clase» y «cuantos» anuncia una restricción o limitación respecto a la asunción competencial por parte de los municipios. De otro lado, la inclusión del requisito «en los términos previstos en este artículo» permite poner en cuestión si, tras la aprobación de esta norma, el precepto continúa encerrando una cláusula de competencia general, esto es, si el ayuntamiento puede, como hasta ahora, adoptar múltiples y heterogéneas iniciativas, con el fin de satisfacer el interés general de los vecinos, en todos aquellos ámbitos de actuación que no estén reservados a otra Administración. Al respecto, a título ejemplificativo, la Comunidad Autónoma de Andalucía aclara, en el preámbulo del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que dicha norma «no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LBRL, pues lo contrario sería inconstitucional».

38 Para un conocimiento más detallado de la implantación de la LRSAL a nivel autonómico, nos remitimos a GALÁN GALÁN, A., "La aplicación autonómica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º extraordinario, enero 2015, <http://revistaonline.inap.es>.

39 Esta tipología de competencias se denominó primero «competencias impropias». El Consejo de Estado, en un Dictamen de 26 de junio de 2013, rechazó esta expresión, proponiendo en su lugar la de «competencias distintas de las propias y atribuidas por delegación». Ciertamente, existe una gran confusión en torno a las llamadas «competencias impropias» de los entes locales. Esta expresión es utilizada con sentidos muy diversos. Alfredo GALÁN GALÁN distingue ocho acepciones en *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, pp. 57-102.

De la lectura del vigente artículo 25 de la LBRL, deducimos que se ha reordenado igualmente su apartado 2, esto es, la lista de materias que el municipio ejercerá como competencias propias. De este modo, comprobamos que la previsión «actividades o instalaciones deportivas: ocupación del tiempo libre» (apartado m) como competencia propia de los municipios ha sido remplazada por el enunciado «promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre» (apartado l). Dado que el variado elenco de materias relacionadas en la nueva versión del artículo 25 es muy amplio, y puede implicar el ejercicio de potestades regulatorias pero también prestacionales, en los apartados 3 a 5 se señalan una serie de condicionamientos que, a excepción del principio de descentralización y garantía de no atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública (apartado 5), habrá que interpretar que sólo se refieren a la «implantación de servicios locales», como son los de «eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera». El artículo 25.4 de la LBRL declara que la ley a la que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. Asimismo, la ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones. Desde la perspectiva de Martín BASSOLS COMA, estos condicionamientos sólo pueden tener relevancia cuando se trate del ejercicio de competencias que comporten la creación, instalación o implantación de servicios de gestión específicos, precisados de un gasto o financiación *ad hoc*, pues en caso contrario sería inviable una justificación de tal naturaleza en relación con la realización de cada una de las regulaciones, reglamentaciones, planificaciones, sanciones, inspecciones, autorizaciones, etc., que además tienen ya su cobertura con la financiación genérica⁴⁰.

Por lo que se refiere a la enumeración de los servicios de prestación obligatoria, anotamos que la redacción actual del artículo 26 de la LBRL es el lógico correlato de las modificaciones introducidas en el anterior precepto y que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar, en todo caso, el servicio de instalaciones deportivas de uso público.

El artículo 27.3 de la LBRL dispone que con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía, y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, la competencia referente a la gestión de las instalaciones deportivas de su titularidad, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo (apartado h). Se trata de dos grupos de instalaciones totalmente distintos, donde en el primero hemos de señalar que, normalmente, este tipo de instalaciones se corresponden con el alto rendimiento deportivo, que, en resumidas cuentas, lo gestiona la Administración que lo financia, por lo que es difícil que se deleguen al ámbito municipal; otra cosa muy distinta es que se establezcan acuerdos de colaboración entre la Administración municipal y el titular de la instalación, para que los ciudadanos de las poblaciones cercanas puedan tener y utilizar los servicios deportivos de los que disponen cuando éstos no estén ocupados por los titulares de dichas actividades; en el otro grupo, el que se corresponde con los centros escolares, es una práctica muy utilizada que las instala-

40 Véase “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, 2014, p. 30.

ciones deportivas escolares puedan ser usadas fuera del horario lectivo por los ciudadanos del municipio, previo convenio o acuerdo de colaboración, siendo lo normal que el municipio abone los gastos que ocasiona la utilización fuera del horario escolar, y no al revés, que la Administración titular ceda la instalación y la pague, cuando no es una competencia suya. En definitiva, Ignacio JIMÉNEZ SOTO considera muy poco probable que se produzcan delegaciones en el ámbito deportivo, al margen de los convenios de colaboración existentes y de la cesión de instalaciones que no llevan el gasto de mantenimiento, aunque la ley abre el paso a esta posibilidad⁴¹. Por último, hay que resaltar que el ámbito subjetivo de la delegación excluye a las diputaciones provinciales, que la efectividad de la delegación requiere obviamente la aceptación del municipio, que el ejercicio de las competencias atribuidas por delegación se somete a una dirección y a un control rigurosos por parte de la Administración delegante, y que, sin duda, la innovación más importante del nuevo régimen de delegación estriba en ir acompañada de la correspondiente financiación.

Como colofón, es preciso apuntar que, al amparo del artículo 7.4 de la LBRL, las entidades locales pueden ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando se cumplan dos requisitos: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea de éste. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en los que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Para terminar, cabe advertir que la inexistencia de duplicidades tendrá que referirse a actividades o servicios que realmente venga realizando o prestando en el término municipal otra Administración, no al mero hecho de la concurrencia competencial en abstracto, pues de lo contrario se desvirtuaría por completo la cláusula general de competencia y se vulneraría con ello la Carta Europea de Autonomía Local⁴².

Regap



ESTUDIOS

5 Algunos problemas que plantea promoción del deporte a nivel local

La Ley 3/2012, de 2 abril, del deporte de Galicia, delimita las competencias de las distintas administraciones en dicha materia como consecuencia de la vocación generalista de la propia norma y la necesidad de conseguir que la actuación del conjunto de los poderes públicos en este ámbito responda a criterios y objetivos comunes. El título II describe las competencias de la Administración autonómica, las diputaciones provinciales y los municipios en los artículos 5, 7 y 8 respectivamente. Entre las competencias de titularidad municipal, se citan la organización de campeonatos y eventos deportivos de carácter local y la gestión de las instalaciones deportivas, en las cuales centraremos nuestra atención por haber sido objeto de diferentes controversias en los últimos tiempos.

41 Véase "Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º 3, enero-junio 2015, <http://revistaonline.inap.es>.

42 Véase MÍGUEZ MACHO, L., "As competencias locais tras a Lei de racionalización e sostibilidade da Administración local", *Revista Galega de Administración Pública*, n. 147, 2014, p. 199.

Entre los modelos que existen para organizar un acontecimiento de naturaleza deportiva, Rosa VIDAL MONFERRER alude a aquél que consiste en la atribución a una empresa privada de la organización del evento y a la Administración local del fomento del mismo, que decide coorganizarlo, de tal forma que el evento queda excluido del pago de la tasa municipal por la utilización del dominio público. Esta autora explica que dicho modelo se emplea, por ejemplo, en el Campeonato de España de Ciclismo el día que la Vuelta llega al ayuntamiento de Valencia⁴³. El modelo de colaboración público-privado descrito no está exento de polémica, puesto que sólo los eventos deportivos de interés público pueden beneficiarse de él.

Sobre las instalaciones deportivas, es importante destacar un dato. El Censo Nacional de Instalaciones Deportivas muestra un total de 79.059 instalaciones censadas, de las cuales los ayuntamientos cuentan con el 61,63% de los m² de la superficie útil destinada a espacios deportivos⁴⁴. La actuación de los municipios en un sector como el de los gimnasios puede afectar a los intereses de empresas privadas que proveen los mismos servicios en el término municipal. Sin embargo, ello no representa una alteración de las reglas del mercado. En esta línea, la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2009 declara que la presencia pública en este ámbito se acomoda perfectamente a los artículos 38⁴⁵ y 128.2⁴⁶ de la CE. No obstante, consideramos que un tema más controvertido es aquel que se refiere a las tasas por la prestación de los servicios en las instalaciones deportivas municipales. Su objetivo es cubrir el coste del servicio y, por tanto, lo determinante para la Administración que la establece es el necesario estudio económico-financiero que ponga en valor los citados costes⁴⁷. Es recriminable que los gobiernos locales aprueben una subida de las tasas apoyándose en un afán recaudatorio. Sin embargo, la posibilidad de su actualización dificulta la articulación de una oposición frente a dichas decisiones.

Finalmente, creemos necesario reafirmar la certeza de que la inversión pública realizada en los últimos años es parte del éxito deportivo español, por lo que la consolidación de una política pública en esta dirección parece esencial. Sin embargo, una vez realizada esta aseveración, no cabe duda de que la financiación de la cuestión deportiva necesita ser repensada en la actualidad. A nuestro juicio, la utilización razonable de los fondos públicos exige el afrontamiento inaplazable de tres retos. En primer lugar, es preciso delimitar claramente el papel que le corresponde a cada una de las Administraciones con el objeto de no duplicar esfuerzos y, por ende, destinar recursos económicos a una misma finalidad. En segundo lugar, es conveniente decidir si los poderes públicos financiarán en el futuro el conjunto de las manifestaciones de la actividad deportiva o, por el contrario, se concentrarán en algunas de ésta. Y en tercer y último lugar, es oportuno señalar que las tasas que sufragan las actividades municipales pueden ser alteradas, pero siempre con la observancia del principio de transparencia.

43 Véase "La organización de eventos deportivos: modelos de colaboración público-privada", *Aportaciones del Derecho al Deporte del s. XXI, Jornadas de Derecho Deportivo*, cit., pp.169-170.

44 Esta información se extrae de la siguiente página: http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_N1w1oXtNSY0NK3fbzNCuwFAOdBUPGKyauXvSj4llaXQ (29 de marzo de 2013).

45 Este precepto indica: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

46 Este precepto dispone: «Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general».

47 Véase PALOMAR OLMEDA, A., "La competencia desleal en la organización de actividades deportivas por los Poderes Públicos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2009", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 28, 2009.

6 Bibliografía

- AGUADO I CUDOLÀ, V., "El derecho a los servicios sociales en el Estatuto de autonomía de Catalunya", *Derechos sociales y estatutos de autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo estatuto del PDI universitario*, Lex Nova, Valladolid, 2009.
- ARAGÓN REYES, M. (dir.) y AGUADO REYES, C. (codir.), *Organización general y territorial del Estado*, Madrid, Civitas, 2011.
- BASSOLS COMA, M., "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general", *Cuadernos de derecho local*, n.º 34, 2014.
- CASCAJO CASTRO, J. L., "Los derechos sociales, hoy", *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 38, 2009.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2012.
- GALÁN GALÁN, A., "La aplicación autonómica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º extraordinario, enero 2015, <http://revistaonline.inap.es>.
- GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Á., *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*, ePraxis, Sevilla, 2012.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978", *Revista de Administración Pública*, n.º 175, 2008.
- GARCÍA ROCA, F. J., "¿Reformar el Estado en clave federal?", *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n.º 34, 2013.
- GONZÁLEZ GRIMALDO, M. C., *El ordenamiento jurídico del deporte*, Civitas, Madrid, 1974.
- IGLESIAS ALONSO, Á., "Política deportiva y Estado de bienestar en España: una perspectiva desde las propuestas electorales", *Revista Aranzadi de Derecho de deporte y entretenimiento. Deportes. Juegos de azar. Entretenimiento y Música*, n.º 21, 2007.
- JIMÉNEZ SOTO, I., "Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º 3, enero-junio 2015.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "La defensa de la cruzada de derechos: La protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 10, 2005.
- MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

regap



ESTUDIOS

- MEILÁN GIL, J. L., "El Estado autonómico: diseño, aplicación, restauración", *La reforma del Estado y de la Administración española*, M. Baena del Alcázar (dir.), INAP, Madrid, 2013.
- MÍGUEZ MACHO, L., "As competencias locais tras a Lei de racionalización e sostibilidade da Administración local", *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 47, 2014.
- MORCILLO MORENO, J., *Validez y eficacia de los derechos estatutarios. En especial, el proyecto de reforma castellano-manchego*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2013.
- MUÑOZ MACHADO, S., *El informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012.
- MUÑOZ MACHADO, S., "Sobre la pobreza y el Derecho", discurso de investidura como doctor *honoris causa* por la Universidad de Valencia pronunciado el 7 de marzo de 2013. (Disponible en la página <http://www.uv.es/uvweb/universidad/es/listado-noticias/jurista-santiago-munoz-machado-afirma-reduccion-politicas-sociales-puede-afectar-directamente-dignidad-humana-1285846070123/Noticia.html?id=1285873993623>, consultada el 1 de febrero de 2016).
- OJEDA MARÍN, A., *Estado social y crisis económica*, Editorial Complutense, Madrid, 2005.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Los estatutos de autonomía tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010", *Istituzioni del Federalismo*, n.º 1, 2011.
- PALOMAR OLMEDA, A., "La competencia desleal en la organización de actividades deportivas por los Poderes Públicos en la Sentencia del tribunal Supremo de 29 de junio de 2009", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 28, 2009.
- PALOMAR OLMEDA, A. y VV.AA., "Aportaciones del derecho al deporte federado y asociativo", *Aportaciones del derecho al deporte del s. XXI, Jornadas de Derecho Deportivo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010 (disponible en <http://www.tirantonline.com>).
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, 13ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2012.
- SORIANO GARCÍA, J. E. y GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., "Crónica de un acontecimiento: la presentación política del «Informe sobre España» de Santiago Muñoz Machado", *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n.º 34, 2013.
- TEROL GÓMEZ, R. y PALOMAR OLMEDA, A., "El ordenamiento estatal del deporte", *Derecho deportivo*, A. Palomar Olmeda y C. Pérez González (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- TORNOS MAS, J., "La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña", *Istituzioni del Federalismo*, n.º 1, 2011.
- VELASCO CABALLERO, F., "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Local*, n.º 6, Marcial Pons, Madrid, 2013.