

# 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

50 Regap

ANDREA GARRIDO JUNCAL

Profesora contratada interina de Dereito Administrativo  
Universidade 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 A eficacia xurídica do artigo 43.3 e os restantes mandatos recoñecidos no capítulo III do título I da Constitución. 2.1 A defensa cruzada de dereitos, a irreversibilidade das conquistas sociais e a estatutorización dos

dereitos sociais.<sup>3</sup> A complexa distribución competencial no ámbito deportivo. <sup>4</sup> As obrigas dos municipios no fomento do deporte. <sup>5</sup> Algúns problemas que suscita a promoción do deporte no eido local. <sup>6</sup> Bibliografía.

## 1 Introducción

A desconsideración cara ao deporte desde a perspectiva do lexislador carece de toda xustificación. Así, en palabras de Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, «son millóns os españois que acoden habitualmente aos espectáculos deportivos; centenaes de miles os que practican o deporte por afección, por diversión, por estética ou simplemente por hixiene; moitísimos miles, tamén, os que teñen no deporte un medio de vida. Son millóns de pesetas, miles de millóns, os que xiran constantemente arredor da actividade deportiva. O deporte é un negocio, unha empresa, unha profesión, un espectáculo, un xogo, unha diversión e, mesmo un pretexto e un argumento político»<sup>1</sup>. En consecuencia, o dereito realiza neste ámbito unha tarefa de enxeñaría social consistente na harmonización de intereses en conflito, na consecución de fins sociais e na satisfacción –máis ou menos harmónica– de necesidades sociais<sup>2</sup>.

É oportuno comezar recoñecendo a importante novidade achegada polo noso texto constitucional ao incluír unha referencia expresa ao deporte no seu artigo 43.3; «os poderes públicos fomentarán a educación sanitaria, a educación física e o deporte. Así mesmo, facilitarán a axeitada utilización do ocio». Do teor literal deste precepto e da protección que se lle dispensa no artigo 53.3, parece claro que a nosa Carta Magna deixa absolutamente aberto o modelo deportivo que se deba establecer no noso país. Xorden desta redacción constitucional, cando menos, as seguintes interrogantes: se os poderes públicos deben fomentar a educación física e o deporte, cal é a diferenza entre unha e outro?; cales son eses poderes públicos obrigados polo precepto e o apartado que agora tratamos?; ata onde alcanza e cales son os límites desa obriga de fomento? e a que deporte en concreto se refire este artigo constitucional?

A amplitude, a inconcreción, a indeterminación ou a imprecisión son as críticas que se verteron frecuentemente sobre o artigo 43.3 e, en xeral, sobre todos os preceptos que se encadran no capítulo III do título I da Constitución («Os principios reitores da política económica e social»). A lóxica consecuencia da dita indeterminación é a xeración da incerteza á hora de perfilar conceptualmente os piares sobre os que se asenta o benestar social. En consecuencia, afirmase mesmo que é a propia norma fundamental do ordenamento xurídico a que pon en risco a autenticidade do Estado social que ela mesma recoñece.

Neste traballo examinaremos a eficacia xurídica dos artigos 39 a 52 do texto constitucional, así como as fórmulas empregadas para o seu fortalecemento, isto é, a defensa cruzada de dereitos ou o principio de indivisibilidade dos dereitos fundamentais, a irreversibilidade das conquistas sociais e a inclusión dun catálogo de dereitos nos novos estatutos de autonomía. A continuación, aludiremos á organización territorial do noso Estado. A aposta por un modelo descentralizado, en que o poder se atopa repartido entre o nivel estatal, autonómico e local, exige o coñecemento das regras sobre as que se realiza a dita repartición. A

1 Véxase o prólogo da obra *El ordenamiento jurídico del deporte*, Civitas, Madrid, 1974, p. 13.

2 Véxase 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.

distribución competencial dista de ser unha cuestión pacífica en calquera materia e, polo tanto, tamén, no ámbito deportivo. A partir do disposto na Constitución, as comunidades autónomas asumiron competencias exclusivas sobre este campo; non obstante, as iniciativas legislativas autonómicas desenvólense paralelamente ás estatais. A limitación actual dos recursos económicos parece condicionar a aplicación da anterior normativa e, en consecuencia, o cumprimento das obrigas dos poderes públicos. O propósito último destas páxinas é describir as competencias que os municipios posúen no ámbito deportivo e analizar algúns dos problemas que formula o exercicio destas.

## 2 A eficacia xurídica do artigo 43.3 e os restantes mandatos recoñecidos no capítulo III do título I da Constitución

É conveniente anotar que a marxe de dispoñibilidade ou, se se prefire, de discrecionalidade recoñecida nesta parte da Carta Magna non é inxustificada, senón que ten unha explicación, a cal –podemos adiantar– resulta sinxela e, ao mesmo tempo, perigosa.

A Constitución é un texto con vocación de permanencia, que ten que ser válido no tempo e que debe presentarse, en consecuencia, independente da situación de carácter económico ou político que, en cada momento, atravesese o país. A Carta Magna debe servir para orientar e impulsar os progresos sociais, pero en ningún caso para determinalos. Ata onde deberá chegar a Administración é algo que, naturalmente, os preceptos constitucionais non din nin poden dicir. O desenvolvemento social sitúase, polo tanto, no terreo do puramente político e non do xurídico.

Tradicionalmente, afirmábase que a construción do Estado do benestar só podía ter lugar nun marco político controlado e dominado pola esquerda. Agora ben, na actualidade, este posicionamento móstrase un tanto impreciso. É evidente que a cidadanía de hoxe se afixo a vivir coa ladaíña do “teño dereito a” e que todo partido político para aspirar ao poder debe de dar resposta a ese dereito. Así, todos fan alusión, durante a contenda electoral, á súa intención de aumentar e mellorar os servizos públicos sen custo ningún porque poucos votarían a quen lle dixese que a persoa adulta e sa debe responsabilizarse da súa vida mediante o seu exclusivo esforzo persoal ou a quen lle aclarase que, se queremos un ben ou un servizo, temos que pagar máis impostos porque non hai nada gratis.

Dun tempo a esta parte, podemos ter, dalgunha forma, a sensación de que o camiño en que nos estamos a situar é radicalmente distinto<sup>3</sup>. Nun contexto en que a máxima austeridade se impón, son habituais as voces que demandan que xénero de política concreta puidese resultar incompatible co modelo social que a Carta Magna consagra nos artigos 39 ao 52 e, sobre todo, cales poderían ser as vías de reacción xurídica fronte a ela, cuestión que nos conduce a analizar inmediatamente a súa eficacia.

O artigo 53.3 da Constitución, cunha redacción moi parecida ao que na doutrina alemá se denominou “cláusula do medo” (*Angstklausele*), dispón que «o recoñecemento, o respecto e a protección dos principios recoñecidos no capítulo III informarán a lexislación positiva, a

3 «Nin cambio nin bandazo, senón responsabilidade pensando no futuro» e «non cumprín coas miñas promesas pero cumprín co meu deber» son dúas mensaxes de José Luis Rodríguez Zapatero e Mariano Rajoy Brey, respectivamente, que sintetizan á perfección o novo escenario onde o control do déficit público é a única prioridade

práctica xudicial e a actuación dos poderes públicos. Só poderán ser alegados ante a xurisdición ordinaria de acordo co que dispoñan as leis que os desenvolvan».

Para Alfonso OJEDA MARÍN, «importa subliñar, unha e cantas veces sexa necesario, que os principios reitores encadrados no capítulo III do título I son auténticas normas xurídicas e non declaracións programáticas, como un sector minoritario da doutrina española intentou en van defender. Unha cuestión é que os principios requiran concreción legal, non sexan directamente aplicables nin inmediatamente xustizables, e outra ben distinta é que non se trate de normas vinculantes, que o son. En realidade, os ditos principios enuncian máis ben obrigas xenéricas do Estado que efectivos dereitos individuais. Proba concluínte do seu carácter xuridicamente vinculante é que prohiben legislar en sentido contrario aos seus propios termos. Tales principios teñen, pois, eficacia obstativa ou impeditiva. O lexislador poderalles dar un alcance maior ou menor aos dereitos sociais, pero nunca poderá oporse a eles, xa que incorrerá en vicio de inconstitucionalidade»<sup>4</sup>.

## 2.1 A defensa cruzada dos dereitos, a irreversibilidade das conquistas sociais e a estatutorización dos dereitos sociais

Coa finalidade de reforzar e protexer a posición do cidadán e de superar a interpretación literal do artigo 53 da Constitución, formuláronse varias teorías. Neste sentido, son de obrigada referencia, en primeiro lugar, a defensa cruzada de dereitos e, en segundo lugar, a irreversibilidade das conquistas sociais.

A defensa cruzada de dereitos ou o principio de indivisibilidade dos dereitos fundamentais é unha liña argumental que se apoia na vinculación estreita e directa dos dereitos sociais cos principios e valores de carácter fundamental (igualdade, dignidade da persoa, solidariedade, etc.). Con base nela, a ausencia dunha referencia expresa ou dunha protección determinante dos dereitos sociais por parte da normativa non constitúe un dato fundamental. Existe a oportunidade de defendelos a través da garantía doutros dereitos que si están recoñecidos e codificados<sup>5</sup>. Desta forma, a obriga dos poderes públicos de fomentar o deporte e de facilitar a axeitada utilización do ocio podería exixirse argumentando unha relación co artigo 15, que recoñece o dereito á vida e á integridade física.

Nas autorizadas palabras de Santiago MUÑOZ MACHADO escritas a propósito do seu recente discurso de investidura como doutor *honoris causa* pola Universidade de Valencia, «é necesario que se supere a concepción tradicional dos dereitos sociais como dereitos inelixibles, cuxa delimitación depende da exclusiva vontade do lexislador, que este acomodará ás circunstancias económicas de cada momento»<sup>6</sup>. Na mesma liña, Ángel GARCÉS SANAGUSTÍN sostén que «deberíamos superar este argumento economista e, con el, a distinción binaria entre dereitos que comportarían unha obriga de intervención (sociais)

---

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

5 Véxase 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 Véxase «Sobre la pobreza y el derecho», discurso de investidura como doutor *honoris causa* pola Universidade de Valencia pronunciado o 7 de marzo de 2013; dispoñible na páxina: <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> (1 de febreiro de 2016).

e dereitos que levarían consigo unha obriga de abstención (civís). Atribuírlles unicamente o termo “fundamental” aos dereitos civís e políticos en función do seu nivel de garantías responde a unha posición tradicional baseada en datos do noso ordenamento xurídico (o deseño do recurso de amparo en España), así como do marco internacional en que nos movemos (mecanismo de peticións individuais en desenvolvemento do Pacto de Dereitos Civís e Políticos de 1966). Ambas as dúas situacións estanse a superar como consecuencia da xurisprudencia social do Tribunal Constitucional español, ou a máis recente introdución do sistema de denuncias individuais no marco do Pacto de Dereitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966»<sup>7</sup>.

A irreversibilidade das conquistas sociais ou a tese da conxelación dos dereitos sociais é a segunda liña argumental orientada á busca de mecanismos de optimización dos logros que se van producindo no Estado do benestar, impedindo o seu retroceso. Malia o suxestivo e plausible postulado que contén esta tese, nin a doutrina científica a sostén maioritariamente nin a constitucional a considerou viable por conculcar as exigencias do principio democrático ou do pluralismo político. Non obstante, o respecto ao Estado social obrigaría a considerar a necesidade de garantir, deixando a salvo a eventual aparición de circunstancias moi excepcionais que o impedisen, os contidos substanciais mínimos ou estándares dos progresos sociais alcanzados. Neste sentido, o Tribunal Constitucional xa dixo temperamente que «o carácter social e democrático do Estado de dereito que a nosa Constitución erixe e a obriga que ao Estado lles imponen os artigos 9.2 e 35 da Constitución de promover as condicións para que a igualdade dos individuos e os grupos sexan reais e efectivos e a promoción a través do traballo, sen que en ningún caso poida facerse discriminación por razón do sexo, debe entenderse que non se pode privar o traballador sen razón suficiente para iso das conquistas sociais xa conseguidas»<sup>8</sup>. Neste pronunciamento, é evidente que a atención se debe centrar na comprensión dos termos «sen razón suficiente». En xeral, negouse a conxelación ou a perpetuación dos progresos sociais alcanzados debido á conduta intervencionista que estes lle exigen ao Estado, pero rexeitouse tamén a súa eliminación arbitraria e inxustificada.

Ao examinar as diversas formas con que se intentou forxar un Estado social, unha consideración especial merece a denominada estatutorización dos dereitos sociais. É ben sabido que unha das novidades máis importantes da terceira onda de reformas estatutarias que protagonizou a VIII Lexislatura estatal foi a inclusión dun catálogo de dereitos<sup>9</sup>. Grazas a esta experiencia, ou por culpa dela, varios debates do dereito público reabríronse recentemente na doutrina iuspublicista. En concreto, volve polemizarse con vigor acerca da materia que pode ser obxecto de tratamento nos estatutos de autonomía, a natureza dos principios reitores da política social e económica recollidos na nosa Constitución e, en último lugar, a relación entre o principio do Estado social e o da descentralización política.

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

8 Véxase STC 81/1982, FX 3.

9 Segundo GARCÍA DE ENTERRÍA, E., a primeira onda de reformas estatutarias realizouse coa aprobación das leis orgánicas de transferencia de competencias de 1992 para aquelas comunidades autónomas que accederon á autonomía pola canle do artigo 143 da Constitución. A segunda tivo lugar de 1996 a 1998, cando se levantaron as limitacións impostas polos 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).

Cos renovados estatutos da Comunidade Valenciana<sup>10</sup>, Cataluña<sup>11</sup>, Illas Baleares<sup>12</sup>, Andalucía<sup>13</sup>, Aragón<sup>14</sup>, Castela e León<sup>15</sup>, Navarra<sup>16</sup> e Extremadura<sup>17</sup>, xorde unha nova concepción do estatuto de autonomía. Concíbense como normas que non se limitan ao contido mínimo e obrigatorio que establece o artigo 147.2 da Constitución –lembros: denominación da comunidade, a delimitación do seu territorio, a denominación, organización e sede das institucións autónomas propias ou a organización e delimitación das súas competencias–, senón como normas cun ámbito material máis amplo, o que lles permite regular as relacións da entidade autónoma cos seus cidadáns a través da creación duns dereitos estatutarios.

Segundo Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, a inclusión dun elenco de dereitos nos estatutos de autonomía deberíase valorar positivamente porque «permite avanzar no proceso de concreción do mandato ás administracións autonómicas no bloque da constitucionalidade e, ao mesmo tempo, permite actualizar os mandatos constitucionais ás novas necesidades da cidadanía»<sup>18</sup>. Non obstante, a posibilidade de que un parlamento autonómico recoñecese unha lista propia de dereitos foi fortemente cuestionada. De feito, foi un dos principais motivos para que, primeiro, máis de cincuenta deputados do Grupo Parlamentario Popular do Congreso e, máis tarde, o Defensor do Pobo presentasen un recurso de inconstitucionalidade contra a Lei orgánica de reforma do Estatuto de autonomía de Cataluña<sup>19</sup>.

Analizando a STC 31/2010, do 28 de xuño de 2010, que estima parcialmente o primeiro recurso de inconstitucionalidade, Joaquín TORNOS MAS explica que «o tribunal rexeita os argumentos en contra de que o estatuto poida incluír unha relación de dereitos estatutarios, ben que condiciona a súa validez a que só vinculen o lexislador autonómico e a que estean materialmente relacionados co ámbito competencial propio da Comunidade Autónoma. Por outro lado, sinala que a maioría dos dereitos son realmente mandatos de actuación dirixidos ao poder público, e non verdadeiros dereitos subxectivos». Este autor entende que «o feito de que desde un estatuto se lle impongan mandatos ao lexislador autonómico, e que como consecuencia diso se poidan crear por mandato estatutario dereitos diferentes para os cidadáns dentro do territorio español, é conforme co Estado das autonomías, na medida en que este recoñece e ampara o pluralismo político»<sup>20</sup>.

Non obstante, Luis ORTEGA ÁLVAREZ prefire «non ignorar as tensións que se orixinan cando existe unha pluralidade de gobernos actuando sobre un mesmo territorio e como os princi-

---

10 Lei orgánica 1/2006, do 10 de abril.

11 Lei orgánica 6/2006, do 19 de xullo.

12 Lei orgánica 11/2007, do 28 de febreiro.

13 Lei orgánica 2/2007, do 19 de marzo.

14 Lei orgánica 5/2007, do 20 de abril.

15 Lei orgánica 14 7/2007, do 20 de novembro.

16 Lei orgánica 7/2010, do 27 de outubro.

17 Lei orgánica 1/2011, do 28 de xaneiro.

18 Véxase “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 estudo detallado sobre viabilidade das declaracións estatutarias de dereitos pódese atopar 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.

20 Véxase “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.

pios de autonomía e igualdade poden verse envoltos en serios compromisos»<sup>21</sup>. Na mesma liña, José Luis CASCAJO CASTRO declara que «a novidade reside agora, dada a asimetría endóxena do noso Estado composto, en garantir un réxime xurídico descentralizado dos dereitos sociais, onde se pon a proba o carácter marcadamente económico e funcional da autonomía na elaboración das súas propias políticas públicas, co seu correspondente correlato subxectivo de prestacións, sen romper o marco estatal unitario do status de cidadán, que vén sustentado nos artigos 53, 81.1, 139.1 e 149.1.1<sup>a</sup> da Constitución»<sup>22</sup>.

Finalmente, é oportuno sinalar que o carácter inacabado da Carta Magna –circunstancia que, por outra parte, é xeral en todas as constitucións– se debe contemplar na materia de dereitos e liberdades, pero tamén na configuración do Estado autonómico. Deste xeito, cando a mediados da década dos setenta se inicia en España o proceso constituínte, non é desacertado afirmar que a sociedade española tiña que facer fronte a dous grandes problemas: como transitar dun réxime ditatorial e non constitucional a outro democrático e constitucional e como transformar un Estado unitario e centralista noutro politicamente descentralizado<sup>23</sup>.

### 3 A complexa distribución de competencias no ámbito deportivo

Fronte ao Estado unitario e centralizado, habitual na tradición histórica española, a Constitución introduce no seu título VIII as comunidades autónomas sobre a base de que España é un país plural, variado e extenso<sup>24</sup>. Deste xeito, configúrase un modelo territorial que se deu en chamar o Estado das autonomías, evitando outras denominacións máis comprometidas ideoloxicamente, como a federal<sup>25</sup>.

As liñas mestras deste modelo organizativo composto veñen expostas en dous preceptos constitucionais de importancia crucial. Dunha parte, o artigo 2, que declara que «a Constitución se fundamenta na indisoluble unidade da nación española, patria común e indivisible de todos os españois, e recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións

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

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

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

24 É importante sinalar que, cando entra en vigor a Constitución, toda España se atopa xa *de facto* descentralizada, no caso catalán mediante a restauración da Generalitat, que se ratificara por medio do decreto do 29 de setembro de 1977, e no resto do país, establecendo, coa excepción de Cantabria, A Ríoxa e Madrid, réximes provisionais de autonomía a través de decretos leis que consolidan iniciativas dos parlamentarios das diversas provincias. Tratábase de estruturas de goberno incipientes, sen potestade lexislativa e cun acervo competencial mínimo, ao que se referían as comisións mixtas de traspasos. Pero o certo é que este sistema prefiguraba a estrutura institucional (Parlamento, Goberno en mutua relación) das comunidades autónomas do futuro; apuntaba a unha xeneralización autonómica e debuxaba uns espazos políticos, o famoso «mapa autonómico», de difícil rectificación. Véxase ARAGÓN REYES, M. (dir.) e AGUADO REYES, C. (codir.), *Organización general y territorial del Estado*, Madrid, Civitas, 2011, p. 359.

25 GARCÍA ROCA, J., explica que «o rexeitamento do nome federal en España tivo moito que ver nas nosas asembleas constituíntes de 1931 e 1978 co “mito” creado a causa da Revolución cantonal en 1873 durante a I República, un movemento que levou –sexa como realmente fose– a equiparar federalismo con radicalismo e esquerdismo na conciencia colectiva e a memoria histórica». (“¿Reformar el Estado en clave federal?”, *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n.º 34, 2013, p. 20). Por outra parte, SORIANO GARCÍA, J. A. e GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., afirman que «non engade nada a expresión “federal”, pero, se servise para algo, fágase, malia que sabemos non é algo substancialmente distinto do que temos e, polo tanto, non hai que terlle ningún medo. A expresión “federal” gusta pouco pola historia que representou a I República, polo que a II República nin o tivo en conta, desbotándoo. Tampouco o queren as autonomías especiais, xa que o federalismo tende á uniformización e precisamente dela é da que queren escapar Cataluña e o País Vasco. Non o quere ninguén, pero se servise, pois, como dixemos, fágase» (“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).

que a integran e a solidariedade entre todas elas». Doutra, o artigo 137, que especifica que «o Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias e nas comunidades autónomas que se constituán. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses».

Así mesmo, é relevante aludir a que a configuración dun Estado descentralizado –no que o poder, incluído o legislativo, se atopa repartido– favoreceu a substitución dun ordenamento xurídico único por outro ordenamento complexo. A coexistencia de diversos ordenamentos xurídicos nun mesmo territorio provocou que o principio de xerarquía normativa xa non abonde para explicar as relacións internormativas e forzou, polo tanto, a introdución de específicas regras para que o correspondente conxunto normativo quede debidamente articulado<sup>26</sup>.

No que á vertebración territorial se refire, é oportuno sinalar que o texto constitucional non deseña un mapa das comunidades autónomas, é dicir, non as enumera e considera o acceso á autonomía como un dereito aberto. O artigo 143.1 da Constitución establece que, «no exercicio do dereito á autonomía recoñecido no artigo 2 da Constitución, as provincias limítrofes con características históricas, culturais e económicas comúns, os territorios insulares e as provincias con entidade rexional histórica poderán acceder ao seu autogoberno e constituírse en comunidades autónomas conforme o previsto neste título e nos respectivos estatutos». Tampouco a Constitución define as competencias destas, senón que remite esta determinación aos estatutos de autonomía «dentro do marco establecido na Constitución», conforme o seu artigo 147.1 d).

Co obxecto de saber cal é a Administración competente para levar a cabo a obriga pública de fomento respecto da materia deportiva que se infire no artigo 43.3 da Constitución, cómpre acudir, en primeiro lugar, ao título VIII da Constitución e, en segundo lugar, aos estatutos de autonomía. A cuestión competencial, derivada do xogo entre este título da Constitución e cada un dos estatutos de autonomía, dista de ser algo completamente claro. Ao respecto, Santiago MUÑOZ MACHADO sostén que o título VIII da Constitución é, de principio a fin, incorrectísimo tecnicamente. Na súa opinión, resulta inexplicable que a parte máis delicada da Constitución non fose tratada con máis coidado e talento. Realmente é dunha complexidade asombrosa e, por forza, a súa aplicación tiña que conducir á xeración de conflitos competenciais permanentes, tardanzas infinitas na súa resolución, e levar a unha relaxación final na que cada poder concernido actúa ao seu arbitrio a despeito das regras<sup>27</sup>. Pola súa banda, José Luis MEILÁN GIL considera, non obstante, que o rexeitable no Estado autonómico actual non procede tanto da redacción do texto constitucional como da súa aplicación polos partidos políticos maioritarios, nunha auténtica mutación constitucional, en contra do espírito e da letra da Constitución. Desde o seu punto de vista, polo tanto, máis que unha reforma desta, podería reivindicarse unha volta á Constitución<sup>28</sup>.

No título VIII da Constitución establécense dúas listas de materias en dous preceptos. O primeiro deles contén vinte e dúas materias sobre as que comunidades autónomas poden asumir competencias a través dos seus respectivos estatutos. O segundo recolle, no seu apartado 1, trinta

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

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

28 Véxase "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.



e dúas materias sobre as que o Estado ten competencia exclusiva. En calquera caso, o marco constitucional debe completarse coas cláusulas complementarias, residuais ou de peche, previstas no artigo 149.3: «As materias non atribuídas expresamente ao Estado por esta Constitución poderán corresponder ás comunidades autónomas, en virtude dos seus respectivos estatutos. A competencia sobre as materias que non asumisen os estatutos de autonomía corresponderalle ao Estado, cuxas normas prevalecerán, en caso de conflito, sobre as das comunidades autónomas en todo o que non estea atribuído á exclusiva competencia destas. O dereito estatal será, en todo caso, supletorio do dereito das comunidades autónomas».

Dentro dos preceptos constitucionais relativos á repartición competencial, unha mención expresa ao deporte atopámola unicamente no artigo 148.1.19<sup>a</sup>, onde se establece que as comunidades autónomas poderán asumir competencias na materia «promoción do deporte e da axeitada utilización do ocio». A partir da dita alusión constitucional e da ausencia dunha cláusula expresa que apodere o Estado neste ámbito, os estatutos de autonomía asumiron o deporte como unha das súas competencias exclusivas.

A título exemplificativo, a Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, do Estatuto de autonomía de Galicia, declara, no seu artigo 27.22, que «no marco deste estatuto lle corresponde á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva das seguintes materias: (...) A promoción do deporte e a axeitada utilización do ocio»<sup>29</sup>. No exercicio desta competencia, o Parlamento de Galicia ditou a Lei 11/1997, do 22 de agosto, xeral do deporte de Galicia, que se converteu na primeira norma con vocación de regulación da actividade física no noso territorio e que foi finalmente substituída con posterioridade pola Lei 3/2012, do 2 de abril, do deporte de Galicia<sup>30</sup>.

A realidade evidencia que, paralelamente ao desenvolvemento de iniciativas legislativas autonómicas, existe unha lexislación estatal que regula o fenómeno deportivo afrontando

Regap



ESTUDIOS

29 Tras as últimas reformas estatutarias, percíbese a tendencia a definir exhaustivamente as competencias asumidas. *V.g.*, o artigo 134 do Estatuto de autonomía de Cataluña establece que «1. Corresponde á Generalitat a competencia exclusiva en materia de deporte, que inclúe en todo caso:

- a) O fomento, a divulgación, a planificación e a coordinación, a execución, o asesoramento, a implantación e a proxección da práctica da actividade física e do deporte en calquera parte de Cataluña, en todos os niveis sociais.
- b) A ordenación dos órganos de mediación en materia de deporte.
- c) A regulación da formación deportiva e o fomento da tecnificación e do alto rendemento deportivo.
- d) O establecemento do réxime xurídico das federacións e os clubs deportivos e das entidades catalás que promoven e organizan a práctica do deporte e da actividade física no ámbito de Cataluña, e a declaración de utilidade pública das entidades deportivas.
- e) A regulación en materia de disciplina deportiva, competitiva e electoral das entidades que promoven e organizan a práctica deportiva.
- f) O fomento e a promoción do asociacionismo deportivo.
- g) O rexistro das entidades que promoven e organizan a práctica da actividade física e deportiva con sede social en Cataluña.
- h) A planificación da rede de equipamentos deportivos de Cataluña e a promoción da súa execución.
- i) O control e o seguimento médico-deportivo e de saúde dos practicantes da actividade física e deportiva.
- j) A regulación en materia de prevención e control da violencia nos espectáculos públicos deportivos, respectando as facultades reservadas ao Estado en materia de seguridade pública.
- k) A garantía da saúde dos espectadores e das demais persoas implicadas na organización e o exercicio da actividade física e deportiva, así como da seguridade e o control sanitarios dos equipamentos deportivos.
  1. O desenvolvemento da investigación científica en materia deportiva.
  2. A Generalitat participa en entidades e organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que teñan por obxecto o desenvolvemento do deporte.
  3. Correspóndelle á Generalitat a competencia exclusiva en materia de tempo libre, que inclúe en todo caso o fomento e a regulación das actividades que se levan a cabo no territorio de Cataluña e o réxime xurídico das entidades que teñan por finalidade o exercicio de actividades de tempo libre.
  4. A Generalitat participa en entidades e organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que teñan por obxecto o desenvolvemento do tempo libre».

30 O 30 de maio de 2012 celebráronse unhas xornadas na EGAP co obxecto de analizar as novidades da dita normativa. As conferencias poden consultarse na seguinte ligazón <http://egap.xunta.es/fichaxornada/index/6028>

moitas das súas vertentes. Primeiro, a Lei 13/1980, do 31 de marzo, xeral da cultura física e o deporte; e, logo, a Lei 10/1990, do 15 de outubro, do deporte<sup>31</sup>. Este feito constata que a actividade deportiva non se lle pode atribuír a un único poder público, pois conflúen nela unha multitude de facetas (saúde, educación, cultura, profesións reguladas ou lexislación mercantil, etc.) que determinan necesariamente un entrecruzamento de títulos competenciais e, xa que logo, unha concorrencia da actuación das diversas administracións. Neste sentido, tampouco sería posible obviar o crecente papel que a Unión Europea representa no ámbito deportivo<sup>32</sup>.

## 4 As obrigas dos municipios no fomento do deporte

A obriga constitucional de fomento no que ao deporte se refire afecta a todos os poderes públicos, incluída a Administración local. Nesta liña, Ramón TEROL GÓMEZ e Alberto PALOMAR OLMEDA sosteñen que «é no nivel local, no municipio especialmente, onde se establece o marco idóneo para a promoción do “deporte para todos”<sup>33</sup>, pois trátase da Administración pública máis próxima ao cidadán e a mellor coñecedora da realidade social que o rodea»<sup>34</sup>.

- 
- 31 A sentenza do Tribunal Constitucional 16/1996, do 1 de febreiro, establece que «non cabe descoñecer que o Estado posúe competencias sobre determinadas materias, singularmente educación e cultura, que poden incidir tamén sobre o deporte; todo iso sen prexuízo das competencias específicas que a Lei 10/1990, do deporte, lle atribúe ao Estado, en especial de coordinación coas comunidades autónomas respecto da actividade deportiva xeral e apoio, en colaboración tamén coas comunidades autónomas, do deporte de alto nivel». A recente sentenza do Tribunal Constitucional 80/2012, do 18 de abril, precisa, en cambio, que «resulta evidente que a chamada “representación internacional” no ámbito deportivo ten difícil encaixe na materia de “relacións internacionais” prevista no artigo 149.1.3 CE, posto que nin nos atopamos ante relacións entre Estados ou outro tipo de organismos públicos –xa que as estruturas deportivas internacionais teñen un carácter absolutamente privado– nin a participación en competicións oficiais supón a asunción de compromisos ou obrigas internacionais de ningún tipo. Así o mantivemos recentemente na STC 31/2010, do 28 de xuño, sobre a adecuación á Constitución de determinados preceptos do Estatuto de autonomía de Cataluña, na que, con ocasión de pronunciarnos sobre a constitucionalidade do apartado segundo do artigo 134 EAC relativo á competencia autonómica sobre “deporte e tempo libre” –que prevé a participación da Generalitat “en entidades e organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que teñan por obxecto o desenvolvemento do deporte”– pola súa posible colisión coas competencias do Estado en materia de relacións internacionais (artigo 149.1.3 CE), dixemos que “a participación da Generalitat en entidades e organismos europeos ou, en xeral, internacionais que teñan por obxecto o desenvolvemento do deporte, non supón o exercicio de potestades que están reservadas ao Estado ex artigo 149.1.3 CE, nin pode condicionar o libre e pleno exercicio estatal da dita competencia, correspondéndolle ao Estado regular o seu alcance e modalidades” (FX 80)».
- 32 Sobre o interese europeo polo deporte, Ángel IGLESIAS ALONSO sinala que «xa na Carta Europea do Deporte para Todos de 1975 do Consello de Europa se puñan de manifesto os beneficios do deporte en materia de educación, saúde e integración social, e confiábaselles aos países signatarios e ás súas sociedades cívicas a responsabilidade de implementar accións conducentes á promoción das prácticas deportivas. Máis recentemente, e xa no ámbito das institucións comunitarias, en 1997 en Ámsterdam fíxose fincapé na importancia do deporte para reforzar a identidade europea e instouse a diversos órganos da Unión para traballar máis estreitamente coas federacións deportivas dos países membros co obxecto de potenciar o seu papel, particularmente no concercente ao desenvolvemento e promoción do deporte non profesional e o papel que no seu desenvolvemento ten o asociacionismo deportivo. Da mesma forma, na reunión do Consello Europeo en Viena en 1998 recoñeceu a importancia do deporte como instrumento para o cumprimento dos fins da Unión e instouse a Comisión Europea para tomar iniciativas na posta en marcha e no desenvolvemento de accións para o cumprimento deses fins. Do mesmo xeito, en diversos documentos maniféstase un crecente interese por asuntos importantes relacionados coa práctica deportiva, desde os problemas xerados pola dopaxe ata a necesidade de someterse a uns principios éticos que salvagardan a práctica do deporte; neste sentido, apóstase pola coordinación de actuacións e a colaboración entre a comisión, as federacións internacionais e os países membros co obxecto 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).
- 33 Segundo Juan Antonio LANDEIRA UNZETA, cando se fai alusión ao deporte para todos, estase a pensar no deporte recreativo, é dicir, no deporte practicado pola cidadanía de toda idade e condición con fins de saúde, lecer, recreación, benestar, estética, etc., á marxe de sistemas de competición de rendemento que se organizan no ámbito do deporte escolar, do deporte universitario ou do deporte federado. Este deporte para todos pódese practicar de forma espontánea, libre e individual, pero tamén se pode practicar no seo de actividades organizadas; pódese practicar en instalacións deportivas convencionais e en espazos ao aire libre ou no medio natural; pódese practicar no ámbito de competicións populares ou no seo de programas de fomento que organizan concellos e outros axentes sociais, públicos e privados, etc. En definitiva, o subsistema do deporte para todos presenta unha gran variedade, unha 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 Véxase “El ordenamiento estatal del deporte”, *Derecho deportivo*, Palomar Olmeda, A. y Pérez González, C. (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, <http://www.tirantonline.com>.

En relación coas competencias das entidades locais, cómpre precisar que estas non se fixan nin na Constitución nin nun único texto normativo, senón mediante as leis do Estado e das comunidades autónomas. Desta forma, adóitase dicir con frecuencia que o réxime xurídico da planta local é bifronte, isto é, coma se tivese dúas fronteiras ou caras. Con iso quérese destacar que esta Administración territorial non depende, na súa regulación legal nin na execución das funcións administrativas, só do Estado ou só das comunidades autónomas, senón de ambos os dous, segundo a distribución de competencias correspondente<sup>35</sup>.

En opinión de Manuel MEDINA GUERRERO, os novos estatutos, especialmente o catalán e o andaluz, constitúen un punto de inflexión na garantía e protección da autonomía local, nacen cunha marcada vocación municipalista, apostando por unha profunda interiorización do réxime local no ámbito autonómico, pondo así fin ao carácter bifronte que viña caracterizando o réxime local no marco do Estado autonómico. Para este autor, os mencionados estatutos pretenden evitar que as competencias locais estean á disposición do lexislador sectorial a través do sinxelo expediente de delimitar un ámbito material no que necesariamente se lles deberán recoñecer competencias propias ás entidades locais. Deste xeito, quíxose blindar un espazo mínimo de competencias propias locais no estatuto, por máis que no seu deslinde exacto sexa precisa a configuración do lexislador<sup>36</sup>.

É ben sabido que, ao socairo da crise económica actual, as maiores preocupacións foron dúas: o desenvolvemento económico e a redución do déficit público. Na última dirección, é coñecido igualmente que se realizaron axustes drásticos nos gastos e investimentos públicos de toda clase, reabríndose o debate sobre a viabilidade dalgunhas tarefas das que tradicionalmente se ocupaban as administracións.

O final da prosperidade económica puxo en solfa inicialmente o capitalismo, pero rematou tamén por pór en dúbida o futuro do Estado, polo menos tal como o concibiamos ata o momento. A crise económica determinou a crise das contas públicas, cada vez con menos recursos para afrontar os gastos públicos, pero tamén a crise da Administración como institución ao servizo dos intereses xerais. Os labores que ten encomendados preséntanse asiduamente como unha carga que dificulta, se non impide, a recuperación e a volta ao crecemento económico.

Talvez o maior perigo do contexto macroeconómico que vivimos o constituía que este supón un recurso ao que apelar para argumentar reducións inmediatas do gasto sen atender ás razóns de fondo da súa necesaria permanencia. É esencial comprender que o escenario require non simples medidas de contención ou redución do gasto de carácter lineal, senón

35 Agora ben, as entidades que comprenden a Administración local teñen uns caracteres distintos dos dous tipos de administracións anteriormente citadas. Non son aparatos organizativos que se sitúen baixo a dependencia directa dun poder executivo propio dunha entidade política. Neste sentido, o Tribunal Constitucional explicou en diversas sentenzas (núms. 32/1981, 84/1982, 170/1989, 214/1989) que a autonomía local, tal como se recoñece nos artigos 137 e 140 da Constitución, goza dunha garantía institucional cun contido mínimo que o lexislador debe respectar. Esa garantía institucional supón o dereito da comunidade local a participar a través de órganos propios no goberno e administración de cantos asuntos lle atinxen, graduándose a intensidade desta participación en función da relación existente entre os intereses locais e supralocais dentro de tales asuntos ou materias. Para o exercicio desa participación no goberno e administración de canto lles atinxe, os órganos representativos da comunidade local deben estar dotados das potestades sen as que ningunha actuación é posible. Máis alá deste límite de contido mínimo que protexe, a garantía institucional da autonomía local é un concepto xurídico de contido legal que permite, polo tanto, configuracións legais diversas, válidas en canto respecten aquela garantía institucional. Véxase 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 Véxase *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014 (disponible en: <http://www.tirantonline.com/tol/documento/sho/w/4147223?route=ser&general=la+reforma+del+r%C3%A9gimen+local&searchtype=substring>).

unir esforzos a prol do obxectivo común, que non é outro que a necesaria racionalización do gasto pero baixo a idea do mantemento da calidade e a equidade na prestación dos servizos públicos.

Malia a conveniencia de fomentar a práctica do deporte desde os municipios, non descubrimos nada novo se indicamos que, tras a fin da bonanza económica, as partidas orzamentarias destinadas aos servizos deportivos se reduciron, o cal afectou á mellora da súa oferta ou simplemente ao seu mantemento. Nun contexto en que a consigna é a austeridade, non é estraño que numerosos cidadáns se pregunten se as dificultades financeiras dilúen as obrigas dos municipios neste campo. Non obstante, non existe unha cobertura legal que avale tal desinterese polo fenómeno deportivo, mesmo en épocas de fortes crises económicas.

A Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (en diante, LRSAL) arranca dunha determinada convicción política: as entidades locais supoñen un alto custo para o conxunto do Estado. Unhas veces, porque realizan actividades que non lles corresponden, ou que non deberían levar a cabo. Outras veces, porque son, simplemente, ineficientes, xa que as actividades que realizan as cumpren con maior gasto do que sería procedente. Ao abeiro deste discutible convencemento, a citada lei propón reformar as competencias locais (para evitar duplicidades e asegurar a sustentabilidade financeira de certos servizos municipais); «racionalizar» (é dicir, reducir) o sector público local, as entidades locais menores e as mancomunidades «non sustentables»; fortalecer os secretarios, interventores e tesoureiros municipais, e reducir as retribucións dos concelleiros e alcaldes, así como o número de empregados públicos «eventuais» (postos de confianza política) nas administracións locais<sup>37</sup>.

A entrada en vigor da LRSAL provocou unha situación de incerteza nos municipios, fundamentalmente respecto ás competencias destes, debido aos cambios introducidos no seu réxime competencial. Así as cousas, a seguridade xurídica e a conveniencia dunha interpretación homoxénea dos postulados da nova regulación foron os dous principais argumentos esgrimidos polas comunidades autónomas para xustificar un desenvolvemento desta lei<sup>38</sup>.

Tras a aprobación da LRSAL ségueselles recoñecendo ás entidades locais no artigo 2.1 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (en diante, LBRL), o seu dereito a «intervir en cantos asuntos lle afecten directamente ao círculo dos seus intereses», aínda que adecuando agora o seu exercicio non xa só aos principios de descentralización e proximidade da xestión administrativa aos cidadáns, senón tamén aos de «eficacia e eficiencia, con estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira».

A nova redacción do artigo 7 da LBRL instaura unha tipoloxía de competencias das entidades locais, diferenciando entre competencias «propias» e «atribuídas por delegación». Ante o baleiro deixado pola redefinición da cláusula xeral de competencias do artigo 25.1 e a supresión do artigo 28, ambos os dous da LBRL, xorde igualmente un tipo residual competencial, as competencias «distintas das propias e atribuídas por delegación»<sup>39</sup>.

37 Véxase 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.

38 Para un coñecemento máis detallado da implantación da LRSAL no eido autonómico, remitímonos 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 tipoloxía de competencias denominouse primeiro «competencias impropias». O Consello de Estado, nun Dítame do 26 de xuño de 2013, rexeitou esta expresión, propondo no seu lugar a de «competencias distintas das propias e atribuídas por delegación». Certamente,

O artigo 25.1 da LBRL establece que «o Municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover actividades e prestar os servizos públicos que contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal nos termos previstos neste artigo». Polo tanto, despois da aprobación da LRSAL, desapareceu o sintagma «toda clase» e o termo «cantos» que antes precedían, respectivamente, aos substantivos «actividades» e «servizos públicos» e incluíuse a expresión «nos termos previstos neste artigo».

A supresión dos termos «toda clase» e «cantos» anuncia unha restrición ou limitación respecto á asunción competencial por parte dos municipios. Doutro lado, a inclusión do requisito «nos termos previstos neste artigo» permite pór en cuestión se, tras a aprobación desta norma, o precepto continúa encerrando unha cláusula de competencia xeral, isto é, se o concello pode, como ata agora, adoptar múltiples e heteroxéneas iniciativas, co fin de satisfacer o interese xeral dos veciños, en todos aqueles ámbitos de actuación que non estean reservados a outra Administración. Ao respecto, a título exemplificativo, a Comunidade Autónoma de Andalucía aclara, no preámbulo do Decreto lei 7/2014, do 20 de maio, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, que a dita norma «non lles prohibe ás comunidades autónomas atribuír outras competencias ás entidades locais distintas das previstas nos artigos 25.2 e 36.1 da LBRL, pois o contrario sería inconstitucional».

Da lectura do vixente artigo 25 da LBRL, deducimos que se reordenou igualmente o seu apartado 2, isto é, a lista de materias que o municipio exercerá como competencias propias. Deste xeito, comprobamos que a previsión «actividades ou instalacións deportivas: ocupación do tempo libre» (apartado m) como competencia propia dos municipios foi substituída polo enunciado «promoción do deporte e instalacións deportivas e de ocupación do tempo libre» (apartado l). Dado que o variado elenco de materias relacionadas na nova versión do artigo 25 é moi amplo, e pode implicar o exercicio de potestades regulatorias pero tamén prestacionais, nos apartados 3 a 5 sinálanse unha serie de condicionamentos que, a excepción do principio de descentralización e garantía de non atribución simultánea da mesma competencia a outra Administración pública (apartado 5), haberá que interpretar que só se refiren á «implantación de servizos locais», como son os de «eficiencia, estabilidade e sustentabilidade financeira». O artigo 25.4 da LBRL declara que a lei a que se refire o apartado anterior deberá ir acompañada dunha memoria económica que reflecta o impacto sobre os recursos financeiros das administracións afectadas e o cumprimento dos principios de estabilidade, sustentabilidade financeira e eficiencia do servizo ou a actividade. Así mesmo, a lei debe prever a dotación dos recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira das entidades locais sen que iso poida levar consigo, en ningún caso, un maior gasto das administracións. Desde a perspectiva de Martín BASSOLS COMA, estes condicionamentos só poden ter relevancia cando se trate do exercicio de competencias que comporten a creación, instalación ou implantación de servizos de xestión específicos, precisados dun gasto ou financiamento *ad hoc*, pois no caso contrario sería inviable unha xustificación de tal natureza en relación coa realización de cada unha das regulacións, regulamentacións, planificacións, sancións, inspeccións, autorizacións, etc., que ademais teñen xa a súa cobertura co financiamento xenérico<sup>40</sup>.

existe unha gran confusión arredor das chamadas «competencias impropias» dos entes locais. Esta expresión é utilizada con sentidos moi diversos. Alfredo GALÁN GALÁN distingue oito acepcións en *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, pp. 57-102.

40 Véxase “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.

Polo que se refire á enumeración dos servizos de prestación obrigatoria, anotamos que a redacción actual do artigo 26 da LBRL é o lóxico correlato das modificacións introducidas no anterior precepto e que os municipios con poboación superior a 20.000 habitantes deberán prestar, en todo caso, o servizo de instalacións deportivas de uso público.

O artigo 27.3 da LBRL dispón que, co obxecto de evitar duplicidades administrativas, mellorar a transparencia dos servizos públicos e o servizo á cidadanía, e, en xeral, contribuír aos procesos de racionalización administrativa, xerando un aforro neto de recursos, a Administración do Estado e as das comunidades autónomas poderán delegar, seguindo criterios homoxéneos, entre outras, a competencia referente á xestión das instalacións deportivas da súa titularidade, incluíndo as situadas nos centros docentes cando se usen fóra do horario lectivo (apartado h). Trátase de dous grupos de instalacións totalmente distintos, onde no primeiro debemos sinalar que, normalmente, este tipo de instalacións se corresponden co alto rendemento deportivo, que, en resumidas contas, o xestiona a Administración que o financia, polo que é difícil que se deleguen ao ámbito municipal; outra cousa moi distinta é que se establezan acordos de colaboración entre a Administración municipal e o titular da instalación, para que os cidadáns das poboacións próximas poidan ter e utilizar os servizos deportivos de que dispoñen cando estes non estean ocupados polos titulares das ditas actividades; no outro grupo, o que se corresponde cos centros escolares, é unha práctica moi utilizada que as instalacións deportivas escolares poidan ser usadas fóra do horario lectivo polos cidadáns do municipio, logo de convenio ou acordo de colaboración, sendo o normal que o municipio aboe os gastos que ocasiona a utilización fóra do horario escolar, e non ao revés, que a Administración titular ceda a instalación e a pague, cando non é unha competencia súa. En definitiva, Ignacio JIMÉNEZ SOTO considera moi pouco probable que se produzan delegacións no ámbito deportivo, á marxe dos convenios de colaboración existentes e da cesión de instalacións que non levan o gasto de mantemento, aínda que a lei abre o paso a esta posibilidade<sup>41</sup>. Por último, cómpre salientar que o ámbito subxectivo da delegación exclúe as deputacións provinciais, que a efectividade da delegación require obviamente a aceptación do municipio, que o exercicio das competencias atribuídas por delegación se somete a unha dirección e a un control rigorosos por parte da Administración delegante, e que, sen dúbida, a innovación máis importante do novo réxime de delegación estriba en ir acompañada do correspondente financiamento.

Como colofón, é preciso apuntar que, ao abeiro do artigo 7.4 da LBRL, as entidades locais poden exercer competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación cando se cumpran dous requisitos: que non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, de acordo cos requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, e que non se incorra nun suposto de execución simultánea deste. Para estes efectos, serán necesarios e vinculantes os informes previos da Administración competente por razón da materia, nos que se sinala a inexistencia de duplicidades, e da Administración que teña atribuída a tutela financeira sobre a sustentabilidade financeira das novas competencias. Para rematar, cabe advertir que a inexistencia de duplicidades terá que referirse a actividades ou servizos que realmente veña realizando ou prestando no termo municipal outra Administración, non ao mero feito da concorrencia

---

41 Véxase "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>.

competencial en abstracto, pois pola contra desvirtuaríase por completo a cláusula xeral de competencia e vulneraríase con iso a Carta Europea de Autonomía Local<sup>42</sup>.

## 5 Algúns problemas que suscita a promoción do deporte no eido local

A Lei 3/2012, de 2 abril, do deporte de Galicia, delimita as competencias das distintas administracións na dita materia como consecuencia da vocación xeneralista da propia norma e da necesidade de conseguir que a actuación do conxunto dos poderes públicos neste ámbito responda a criterios e obxectivos comúns. O título II describe as competencias da Administración autonómica, as deputacións provinciais e os municipios nos artigos 5, 7 e 8 respectivamente. Entre as competencias de titularidade municipal, cítanse a organización de campionatos e eventos deportivos de carácter local e a xestión das instalacións deportivas, nas cales centraremos a nosa atención por seren obxecto de diferentes controversias nos últimos tempos.

Entre os modelos que existen para organizar un acontecemento de natureza deportiva, Rosa VIDAL MONFERRER alude a aquel que consiste na atribución a unha empresa privada da organización do evento e á Administración local do fomento deste, que decide coorganizalo, de tal forma que o evento queda excluído do pagamento da taxa municipal pola utilización do dominio público. Esta autora explica que o dito modelo se emprega, por exemplo, no Campionato de España de Ciclismo o día que a Volta chega ao concello de Valencia<sup>43</sup>. O modelo de colaboración público-privado descrito non está exento de polémica, posto que só os eventos deportivos de interese público poden beneficiarse del.

Sobre as instalacións deportivas, é importante destacar un dato. O Censo Nacional de Instalacións Deportivas mostra un total de 79.059 instalacións censadas, das cales os concellos contan co 61,63% dos m<sup>2</sup> da superficie útil destinada a espazos deportivos<sup>44</sup>. A actuación dos municipios nun sector como o dos ximnasios pode afectar aos intereses de empresas privadas que provén os mesmos servizos no termo municipal. Non obstante, iso non representa unha alteración das regras do mercado. Nesta liña, a sentenza do Tribunal Supremo do 29 de xuño de 2009 declara que a presenza pública neste ámbito se acomoda perfectamente aos artigos 38<sup>45</sup> e 128.2<sup>46</sup> da CE. Non obstante, consideramos que un tema máis controvertido é aquel que se refire ás taxas pola prestación dos servizos nas instalacións deportivas municipais. O seu obxectivo é cubrir o custo do servizo e, polo tanto, o determinante para a Administración que a establece é o necesario estudo económico-financeiro que poña en

42 Véxase 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.

43 Véxase “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 extráese da seguinte páxina: [http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/\\_N1w1oXtNSYONK3fbzNCuwFAODBUFGKyauXvSj4llaXQ](http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_N1w1oXtNSYONK3fbzNCuwFAODBUFGKyauXvSj4llaXQ) (29 de marzo de 2013).

45 Este precepto indica: «Recoñécese a liberdade de empresa no marco da economía de mercado. Os poderes públicos garanten e protexen o seu exercicio e a defensa da produtividade, de acordo coas exixencias da economía xeral e, se é o caso, da planificación».

46 Este precepto dispón: «Recoñécese a iniciativa pública na actividade económica. Mediante lei poderánselle reservar ao sector público recursos ou servizos esenciais, especialmente en caso de monopolio, e así mesmo acordar a intervención de empresas cando así o exixise o interese xeral».

valor os citados custos<sup>47</sup>. É recriminable que os gobernos locais aproben unha suba das taxas apoiándose nun afán recadatorio. No entanto, a posibilidade da súa actualización dificulta a articulación dunha oposición fronte ás ditas decisións.

Finalmente, cremos necesario reafirmar a certeza de que o investimento público realizado nos últimos anos é parte do éxito deportivo español, polo que a consolidación dunha política pública nesta dirección parece esencial. Non obstante, unha vez realizada esta aseveración, non cabe dúbida de que o financiamento da cuestión deportiva necesita ser repensada na actualidade. Ao noso xuízo, a utilización razoable dos fondos públicos exige o afrontamento inaprazable de tres retos. En primeiro lugar, é preciso delimitar claramente o papel que lle corresponde a cada unha das administracións co obxecto de non duplicar esforzos e, polo tanto, non destinar recursos económicos a unha mesma finalidade. En segundo lugar, é conveniente decidir se os poderes públicos financiarán no futuro o conxunto das manifestacións da actividade deportiva ou, pola contra, se concentrarán nalgúns desta. E en terceiro e último lugar, é oportuno sinalar que as taxas que sufragan as actividades municipais poden ser alteradas, pero sempre coa observancia do principio de transparencia.

## 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.) e 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.

---

47 Véxase 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.



- 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.
- 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 doutor *honoris causa* pola Universidade de Valencia pronunciado o 7 de marzo de 2013. (Disponible na páxina <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.

regap



ESTUDIOS

- PALOMAR OLMEDA, A. e 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. e 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. e PALOMAR OLMEDA, A., "El ordenamiento estatal del deporte", *Derecho deportivo*, A. Palomar Olmeda e 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.