

DEPORTE, RELACIONES INTERNACIONALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS: UN ANÁLISIS AL HILO DE LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Iñaki Lasagabaster Herrarte

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

SUMARIO: 1. Planteamiento de la cuestión. – 1.1. Las relaciones internacionales como categoría jurídica y su incidencia en el reparto competencial Estado – Comunidades Autónomas. – 1.2. Las normas que suscitan los conflictos resueltos por las SSTC 80/2012 y 110/2012. – 1.3. La importancia del concepto de materia. – 2. Sobre la materia relaciones internacionales. – 3. La cultura y el deporte. – 4. El deporte como competencia estatal: la construcción de una materia competencial por el Tribunal Constitucional. – 4.1. El deporte y la necesidad de una actuación supraautonómica. – 4.2. El deporte y el interés general del Estado. – 4.3. El deporte y el principio de territorialidad. – 4.4. Consecuencia de la aplicación de los criterios anteriores. – 5. Sobre las sentencias manipulativas y sus diferentes formas de expresión. – 5.1. El contenido de carácter manipulativo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2012. – 5.2. La jurisprudencia utilizada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2012 para definir la categoría sentencia manipulativa. – 6. Una consideración crítica de la jurisprudencia analizada. – *Resumen – Resum – Abstract.*

1. Planteamiento de la cuestión

1.1. Las relaciones internacionales como categoría jurídica y su incidencia en el reparto competencial Estado – Comunidades Autónomas

Las relaciones internacionales han constituido un ámbito de actuación estatal cuyo engarce con la estructura autonómica del Estado ha sido

Artículo recibido el 06/02/2013; aceptado el 22/03/2013.

siempre problemática. Inicialmente se llegó a entender que cualquier actividad internacional, aunque fuese simplemente privada, y exenta de todo valor jurídico, era de competencia exclusiva del Estado.¹ Esta concepción inicial, que producía resultados un tanto ridículos, como la prohibición de acuerdos de intenciones para la realización de estudios conjuntos en los que interviniera una Comunidad Autónoma y un sujeto internacional, como un Estado, ha ido evolucionando lentamente, debido por una parte a la ampliación de los intercambios internacionales de todo tipo durante las últimas décadas, y por otra al desarrollo de la Unión Europea. No hay que hacer un gran esfuerzo para recordar el alcance de las relaciones internacionales hace una década y en la actualidad, o de las libertades de circulación de personas y bienes, para poder comprender la importancia de la evolución que se ha producido en este campo. Habrá ocasión de volver sobre esta evolución, especialmente a la luz de la jurisprudencia constitucional.

En todo caso, los primeros estatutos reflejaron una clara idea de que las relaciones internacionales no podían entenderse sin considerar la estructura política estatal. En caso contrario se producía un efecto esquizofrénico, ya que en aquellas materias en las que el Estado no tenía competencias internamente, sí tenía en cambio hacia el exterior. Este hecho obliga a reconsiderar el significado de las relaciones internacionales como materia de competencia estatal. No es posible tratar de las relaciones internacionales haciendo abstracción de la estructura estatal propia de cada Estado, aunque este trabajo persigue un objetivo mucho más humilde, como es hacer una pequeña reflexión sobre dos pronunciamientos recientes del Tribunal Constitucional, a saber: las sentencias del Tribunal Constitucional 80/2012 y 110/2012, que responden a sendos recursos planteados por el abogado del Estado en setiembre y noviembre de 1998 y 1999, respectivamente. La respuesta del Tribunal Constitucional a esos recursos acaba de producirse en abril y mayo del 2012.² Este retraso es difícil de adjetivar y, en todo caso, significa que en ese período de tiempo un ente público ha estado

1. Art. 149.1.3 CE.

2. Véase inicialmente, sobre los conflictos que dan origen a estas sentencias, Landaberea Unzueta, Juan Antonio, "Algunos apuntes sobre el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 16.6 de la Ley 14/1998 del Deporte del País Vasco", en *Revista Jurídica del Deporte*, 2002, 7, y especialmente Cuchi Denia, Javier M. *La distribución de competencias deportivas en España*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 300 a 347. Más recientemente, aunque desde una perspectiva general, véase Lora-Tamayo Vallvé, Marta, "Las selecciones deportivas autonómicas y su proyección internacional. Antecedentes, problemática y perspectivas de futuro", en *Revista Andaluza del Deporte*, 2008, 5, pp. 11-130.

ejerciendo unas competencias que estaban en discusión. La vía de la jurisdicción constitucional no constituye un camino transitable para la solución de los conflictos competenciales, ya que esos plazos dan, a quien puede ejercer la competencia en cuestión, una oportunidad inigualable de imponer su criterio y su actividad durante más de diez años, como ha sido el caso. Pero, además, el propio Tribunal Constitucional no se puede sentir cómodo en esta situación, como puede sospecharse al hilo de algunos aspectos de las sentencias, en especial cuando el Tribunal Constitucional acude a la interpretación conforme con la Constitución.³ Después del transcurso de ese período, el Tribunal Constitucional ha podido verse obligado a dictar una sentencia que en otras circunstancias habría sido quizá más rotunda.

A la tardanza en dictar sentencia acompaña otro elemento o cuestión de fundamental importancia, como es la propia limitación de la función jurisdiccional para dar alternativas posibles de una regulación. Mientras el Tribunal Constitucional resuelve, la única regulación existente es la establecida por el legislador estatal. Con el recurso contra la ley autonómica el legislador estatal actúa "políticamente", ya que es mucho más eficaz recurrir, esperar y obtener una sentencia declarativa que, mientras está pendiente, no abre expectativas a regulaciones alternativas en las que las Comunidades Autónomas pudieran tener un papel diferente en materia deportiva internacional. Un recurso ante el Tribunal Constitucional paraliza otras posibilidades de regulación de la materia, como la realidad lo demuestra, así en materia deportiva. Hecha esta breve consideración, se pasará a continuación a considerar los preceptos que motivan la disputa Estado – Comunidades Autónomas.

1.2. Las normas que suscitan los conflictos resueltos por las SSTC 80/2012 y 110/2012

La normativa que suscita los conflictos está constituida por el artículo 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del Deporte, de acuerdo con la cual "la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional". Otro contenido tiene la normativa catalana que también es objeto de recurso, el artículo 2 de la Ley del

3. La Sentencia 80/2012 tiene dos votos particulares.

Parlamento de Cataluña 9/1999, de 30 de julio, donde se establece que "las federaciones deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en los ámbitos supraautonómicos".

En ambos casos se invoca expresamente el artículo 161.2 CE, lo que da lugar a la suspensión de la vigencia de la norma. Considérese la importancia que tiene este efecto suspensivo, ya que desde 1998 y 1999, respectivamente, hasta el 2012 pasan más de doce años sin que las normas aprobadas debidamente por los parlamentos autonómicos correspondientes hayan podido entrar en vigor. Además, las previsiones que en el propio texto constitucional existen para evitar que la suspensión de la norma produzca efectos no queridos dan lugar a la posibilidad de recurso frente a esa suspensión, solicitándose su levantamiento. Una vez transcurrido el plazo de cinco meses de la suspensión automática prevista constitucionalmente,⁴ la regla es su levantamiento, que se exceptúa solamente cuando dicho levantamiento conlleve perjuicios de singular alcance o gravedad, irreparables o de difícil reparación, cuya existencia deberá alegar y demostrar, en cuanto carga procesal, la Administración estatal. Sin entrar en más disquisiciones procedimentales, interesa resaltar que el Tribunal Constitucional resuelve por auto la cuestión, y en este caso mantiene que:

[...] la resolución de este incidente debe verificarse llevando a cabo una adecuada ponderación de los perjuicios que pudiera ocasionar al interés general el levantamiento o mantenimiento de la medida suspensiva inicialmente adoptada, así como de la eventual imposibilidad de reparar las consecuencias derivadas de una u otra solución. [...] y al margen de todo juicio sobre la viabilidad de la pretensión deducida en el proceso (así, ATC 243/1995).

Más tarde señala que:

La decisión que aquí hemos de adoptar no puede apoyarse en la apariencia de buen Derecho de la pretensión impugnatoria; tampoco en la idea de que es preciso evitar la pluralidad de regímenes normativos allí donde hasta el momento sólo haya habido una disciplina unitaria [...]. Sin prejuzgar, pues, el fondo, ni pretender que el interés general sólo puede verse satisfecho con la garantía de disciplinas normativas unitarias, es preciso coincidir con el Abogado del Estado en la apreciación de que la vigencia y aplicabilidad de la norma aquí impugnada habría de perjudicar gravemente aquel interés, pues la imagen internacional de España se vería inevitablemente alterada en un foro de tanta y tan eficaz difusión como es el de las competiciones deportivas, con el riesgo de que, *caso de prosperar el recurso de inconstitucionalidad,*

*sería necesario rectificar de nuevo aquella pluralidad y volver al modelo de representación internacional hasta ahora existente.*⁵

Aunque no se va a entrar en el análisis detenido de esta cuestión, llama la atención que se haga referencia a la dificultad de rectificar la existencia de varias federaciones a una sola, o al revés. A no ser que en el mismo momento de dictar sentencia se estuviera celebrando algún tipo de acontecimiento deportivo, no parece que la modificación de las federaciones fuera un gran problema. Y en el caso de estarse desarrollando un acontecimiento deportivo que dificultase la rectificación producida por la sentencia, nada más fácil que prever algún tipo de normativa transitoria. La motivación del Auto es por tanto muy limitada. No interesa sin embargo seguir el análisis por esta vía, por lo que hasta aquí la descripción del proceso objeto de estudio, pasando a continuación a analizarse las cuestiones teóricas que en el mismo se han suscitado.

1.3. La importancia del concepto de materia

El concepto de materia constituye una de las categorías más complejas y hasta épocas recientes era desconocida en la teoría del derecho. El surgimiento del Estado de las autonomías y sobre todo la conflictividad llevada ante el Tribunal Constitucional dieron lugar a que el debate teórico se tuviera que centrar en la categoría materia,⁶ ya que la discusión sobre el alcance de cada una de las materias constituyó un motivo destacado de esa conflictividad. Una destacada monografía se dedicó al análisis de la jurisprudencia constitucional, evidenciando

5. La cursiva es añadida.

6. Permítase hacer una referencia a un trabajo ya antiguo, Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñate, 1982, pp. 107 a 117, donde se señalaba ya la problemática de la definición del concepto de materia, donde se hacían una serie de consideraciones fundamentalmente al hilo de la doctrina italiana, en concreto de Gizzi, Paladin, Mazziotti, entre otros, planteándose la posibilidad de realizar una clasificación de materias y unos criterios interpretativos de su alcance constituidos por el criterio teleológico, el de la competencia conexa, del contenido normativo y el conceptual u objetivo. En concreto, sobre materia deportiva y competencias autonómicas véase Erkoreka Gervasio, Josu, "Deporte y distribución competencial", *Revista Vasca de Administración Pública*, 2001, 59, pp. 47-188, donde analiza todas aquellas materias que pueden verse afectadas por la materia deportiva, como las relaciones laborales, sanidad, derecho de asociación, títulos académicos y profesionales.

su dificultad y la complejidad teórica que tiene.⁷ Posteriormente el tema ha sido tratado doctrinalmente,⁸ aunque poco a poco ha ido perdiendo fuerza, a la misma velocidad que la legitimidad del Tribunal Constitucional, por su retraso en dictar sentencia y también por el propio contenido de su jurisprudencia. El papel que correspondía a este alto órgano jurisdiccional se ha resentido notablemente como consecuencia de la STC 30/2011, relativa al Estatuto de autonomía de Cataluña.⁹ En esta última se trató sobre el alcance de las competencias de la Generalitat en materia de relaciones internacionales,¹⁰ cuestión sobre la que procede pronunciarse nuevamente, pero en este caso vinculada a las competencias en materia deportiva.

2. Sobre la materia relaciones internacionales

La materia relaciones internacionales ha sido objeto de una importante y numerosa jurisprudencia constitucional, que ha evolucionado con el tiempo, acomodándose también a una realidad que en muy pocos años ha evolucionado a una velocidad hace poco inimaginable.¹¹ Cuando se elabora la Constitución española, el Estado español

7. Viver i Pi-Sunyer, Carles, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, *in totum*.

8. Carrillo, Marc, "La noción de "materia" y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, 36 (II), pp. 101-116.

9. Sobre los aspectos competenciales de esta sentencia, véase López Bofill, Hèctor, "Distribució de competències i reformes estatutàries. Un estudi comparat del sistema de distribució de competències en els Estatuts reformatos i els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny", *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 2011, 14, pp. 186-232, donde se hace una referencia a los criterios de determinación del alcance de cada materia, de acuerdo además con las previsiones concretas estatutarias, véanse pp. 220 a 224. Véase igualmente de este autor "Estatutos y competencias después de la STC 31/2010, de 28 de junio", *Revista Vasca de Administración Pública*, 2011, 90, pp. 139-165. Sobre territorio, véase Riu Fortuny, R., "La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències", en Viver i Pi-Sunyer y otros, *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2007, pp. 81-104.

10. Véanse los artículos 193 a 200 del Estatuto de autonomía de Cataluña, donde se acenúa la importancia de la actividad exterior de la comunidad autónoma, y la existencia de oficinas en el exterior, acuerdos de colaboración, el papel de la comunidad autónoma en tratados y convenios internacionales, la cooperación transfronteriza, interregional y el desarrollo, la participación en organismos internacionales, la coordinación de las acciones exteriores y la producción internacional de las organizaciones de Cataluña.

11. La doctrina se ha ocupado sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas, pero fundamentalmente en relación con la Unión Europea, no habiendo recibido la misma

no forma parte de la actual Unión Europea, que por otro lado es una organización que a partir de los años ochenta recibirá un importante impulso en su desarrollo, hasta llegar a lo que es en la actualidad. Las relaciones internacionales han sufrido también un desarrollo espectacular, en un mundo que superó la etapa bipolar de las relaciones internacionales y que se encuentra en este momento en una fase de expansión de esas relaciones, sin que se perciba el destino al que conduce esta evolución.

En los inicios de la jurisprudencia constitucional,¹² la materia relaciones internacionales tenía una *vis* expansiva que convertía en competencia estatal cualquier actividad autonómica que implicase una relación, también las no jurídicas ni obligacionales, con una administración o poder público extranjero.¹³ Esta amplitud y fortaleza de la materia relaciones internacionales no dejaba de ser un tanto ridícula, al convertir en relaciones internacionales actividades sin importancia

atención las cuestiones relativas a la acción exterior de las Comunidades Autónomas en general. En este sentido cabe recordar la obra de Aldecoa Luzarraga, F., y Mariño Méndez, F. (coords.), *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, IVAP, Oñate, 1987. En esta obra es especialmente importante el trabajo de Casanova Silarosa, O., "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales", pp. 43-64.

12. Viver i Pi-Sunyer, *Materias competenciales...*, cit., p. 243, donde señala que la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional no entró a definir lo que consideraba comprendido dentro de la materia relaciones internacionales, siendo las primeras sentencias relativas a tratados en materia de radiodifusión, véanse SSTC 1/1986 y 44/1982. En la primera de estas sentencias se utiliza un argumento ahora ya contestado, como es la necesidad de que el Estado asuma todas las competencias en materia de ejecución de tratados internacionales porque es el responsable en este campo. Véase recientemente sobre esta problemática Azpitarte Sánchez, Miguel, "¿Quién ha de pagar el incumplimiento del Derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del Informe del Consejo de Estado español de 15 de diciembre de 2010", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2012, 15, pp. 85-122. Anteriormente este autor había dedicado atención a la ejecución del derecho europeo en esta última revista, en el trabajo "El Estado autonómico "unitario" y el Informe sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2009, 9, pp. 129-164. Recientemente, en lo relativo a la Unión Europea y desde la conocida como participación ascendente de las Comunidades Autónomas en los procedimientos legislativos europeos, véase Ugartemendia Ezeizabarrena, Juan Ignacio, *La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo europeo*, Oñate, 2011, *in totum*.

13. La referencia a esta primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional, muy restrictiva en la definición de la materia relaciones internacionales, se encuentra en la STC 137/1989, FJ 3, aunque ese mismo año el Tribunal Constitucional señala posteriormente, en la STC 153/1989, un inicio de cambio de concepción del alcance de esta materia, que hace definitiva con la STC 165/1994. Sobre esta materia tiene interés el trabajo de Ripoll Carulla, Santiago, "Comentario al artículo 149.1.3ª CE", en Casas Baamonde, María Emilia, y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2281-2285.

ni impacto político, económico o de cualquier tipo. Habrá que esperar a que el Tribunal Constitucional dicte una sentencia especialmente importante en esta materia, que sintetiza su jurisprudencia y establece un concepto de la materia relaciones internacionales manejable, que permite aproximarse a la resolución de los conflictos competenciales con una cierta previsibilidad. Para el Tribunal Constitucional "no cabe identificar la materia "relaciones internacionales" con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior", ya que "cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla "relaciones internacionales"". ¹⁴ Más concretamente, señala que "la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". ¹⁵ A una jurisprudencia constitucional que empieza a no ser tan favorable al Estado sigue una evolución jurisprudencial en la que llega a afirmar que: "Las "relaciones internacionales", en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la "política exterior" en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva en términos generales, como se ha dicho son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el "Derecho internacional general" a que se refiere el art. 96.1 CE, y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas del Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto. Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el art. 149.1.3 CE, a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de

14. STC 165/1994, FJ 5, donde se remite a la STC 153/1989, FJ 8.

15. STC 165/1994, FJ 5, que se remite a la STC 80/1993, FJ 3, que se remite a su vez a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991.

tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado.”

En suma, pues, las “relaciones internacionales” objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las “relaciones internacionales” y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la organización internacional ante la que ejercen sus funciones.

A las Comunidades Autónomas les queda abierta la posibilidad de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior, aunque debe entenderse que no pueden implicar el surgimiento de “obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros”, no debiendo tampoco incidir en la política exterior del Estado, ni generar responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.¹⁶

Concluye el Tribunal Constitucional afirmando que “no cabe una exposición exhaustiva de cuáles sean esas actividades”, así que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y que tampoco la perturben o condicionen. Todo ello quiere decir que “dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales”.¹⁷

Esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional había sido mantenida posteriormente, habiendo dicho en sentencias recientes, y además en relación con las competencias en materia de deporte, que la participación de las Comunidades Autónomas en organismos interna-

16. STC 165/1994, FJ 6.

17. STC 165/1994, FJ 6.

cionales que tuvieran por objeto el desarrollo del deporte no supone ejercicio de potestades reservadas al Estado, ni por otra parte tampoco puede condicionar el libre ejercicio estatal de dicha competencia.¹⁸ Más recientemente, señala en sentido similar que esa participación en organismos deportivos internacionales no afecta a las relaciones internacionales, ya que esos organismos son de carácter privado y la participación en competiciones oficiales no supone la adopción de compromisos u obligaciones internacionales de ningún tipo.¹⁹ Hasta aquí la determinación del alcance de la competencia relaciones internacionales, que tiene sin embargo otras funcionalidades que no acompañan de la misma manera al resto de materias. Dicho en otros términos, en un conflicto competencial que afecte a la diferenciación entre dos materias habrá que establecer cuál es el contenido de cada una de ellas, y, determinado ese contenido, esa competencia será propia de una Administración o de otra. En materia de relaciones internacionales, sin embargo, estas relaciones pueden actuar como límite a la competencia autonómica, ya que las actividades de las Comunidades Autónomas con proyección exterior pueden producir eventuales perjuicios en la dirección impuesta en la ejecución de la política exterior estatal, a quien le corresponden de manera exclusiva, de aquí que pueda entenderse que el Estado pueda regular y coordinar esas actividades autonómicas de proyección externa. Es decir que la materia relaciones internacionales actúa como límite a la competencia autonómica.²⁰

Aquí no acaba sin embargo la importancia de las relaciones internacionales, ya que, además de límite, el Tribunal Constitucional entiende que puede justificarse la intervención estatal en materia deportiva, porque la dimensión internacional del deporte puede tener una gran incidencia en la acción exterior del Estado, y por tanto dar lugar a una materia de competencia estatal, a pesar de que ningún precepto constitucional así lo prevea.²¹

El Tribunal Constitucional parece querer dar una respuesta rotunda, aunque luego la matiza. En concreto, señala el Tribunal Constitucional que la representación internacional en el ámbito deportivo "tiene difícil encaje en la materia relaciones internacionales prevista

18. STC 80/2012, FJ 80.

19. STC 80/2012, FJ 4.

20. STC 164/1995, FJ 6, y STC 110/2012, FJ 3.

21. STC 80/2012, FJ 4, y STC 110/2012, FJ 3.

en el artículo 149.1.3 de la Constitución”, precisando que no se trata de relaciones entre Estados y otro tipo de organismos públicos, considerando aquí que las estructuras deportivas internacionales tienen un carácter absolutamente privado,²² así como que la participación en competiciones oficiales en ningún caso supone la asunción de compromisos u obligaciones internacionales de ningún tipo.²³ Después de decir esto, señala sin embargo en el mismo fundamento jurídico que “estas consideraciones no descartan que la dimensión internacional del deporte pueda tener una incidencia en la propia acción exterior del Estado. Incidencia que pueda justificar la intervención estatal en esta materia, en materia deportiva, a pesar de que, como se ha dicho, las actuaciones en materia deportiva no impliquen el ejercicio de actividades propias de las relaciones internacionales”.²⁴

Esta consideración del Tribunal Constitucional es un *obiter dictum*, ya que al resolver sobre el fondo del asunto lo hace con base en otros argumentos que más tarde se analizarán,²⁵ no teniendo en cuenta la materia relaciones internacionales.²⁶ Antes de entrar en ellos conviene detenerse en otra materia que se ha utilizado para reclamar competencias en materia deportiva. En concreto, se trata de la materia cultura.

3. La cultura y el deporte

La cultura como materia competencial está recogida en la Constitución española, habiendo sido caracterizada como una competencia concurrente. Esta categoría remite a la idea de que dos entes pueden regular una determinada materia, la misma, aunque en algunos sistemas esa

22. Sobre el carácter privado de las estructuras deportivas internacionales y la crítica que del mismo se deriva por algunas sentencias del Tribunal Constitucional en esta materia, véase Agirreazkuenaga, Iñaki, *La intervención pública en el deporte*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 380 a 401; Luengo Álvarez-Santullano, Alfonso, “Acerca del Real Decreto 2075/1982 sobre actividades y representaciones deportivas internacionales”, *Revista Española de Derecho Deportivo*, 1994, 4, pp. 185-193, y Casino Rubio, Miguel, “Comentario al artículo 148.1.18 a)”, en Casas Baamonde y Rodríguez-Piñeiro, cit., (nota 12), pp. 2245 y 2246.

23. STC 80/2012, FJ 4.

24. STC 80/2012, FJ 4 *in fine*.

25. Véase el apartado IV.

26. Así lo corrobora el VP del magistrado Aragón Reyes, FJ 1, que reclama un concepto de la materia relaciones internacionales más amplio que el defendido por el TC.

posibilidad no es incondicionada. Para que uno de los entes pueda intervenir, es un requisito ineludible que se den unos requisitos o condiciones que legitimen esa intervención. Es lo que se denomina una competencia concurrente impropia.²⁷ En el caso de la materia cultura esta intervención posible de dos instancias políticas es incondicionada. La cultura como materia tiene como problema su definición, ya que por cultura se pueden entender actividades de muy diferente índole o bienes materiales también diversos, cuya reducción a unidad es muy compleja. Por otra parte, bienes culturales de diferente tipo pueden estar recogidos en normas sectoriales o específicas, que tratan precisamente del régimen jurídico de ese bien.²⁸ Podrían citarse así normas como las reguladoras del libro, las bibliotecas, el paisaje como bien cultural, el subsuelo, los yacimientos, el patrimonio arquitectónico, etc. Todos estos bienes pueden encontrar regulaciones específicas, son indudablemente bienes culturales, pero pueden estar incluidos en normas específicas, así las bibliotecas o el libro, o en normas reguladoras de otras materias, como puede ser el urbanismo.²⁹

27. Así se denominan en el federalismo alemán, tal como se establece en el art. 72 LFB.

28. STC 49/1984, FJ 6, y STC 106/1987, FJ 2. La STC 41/1984 hace referencia a las SSTC 143/1985 y 157/1985. Sobre ambas sentencias véanse las reflexiones que realiza Esteve Pardo, José, "Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura (Comentario a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional)", *Autonomías*, 1986, 4, pp. 97-108, donde este autor hace una crítica al método utilizado por el Tribunal Constitucional para la definición de la materia. En concreto, señala que el Tribunal Constitucional no pone en cuestión el alcance de la materia cultura, o aspectos concretos como los espectáculos o el ocio, sino que señala la finalidad del precepto o medio de intervención controvertido, señalando que de acuerdo con esa finalidad del precepto concreto impugnado se ve afectada la materia en concreto, el fomento de la cultura y de los espectáculos, sin entrar a señalar qué es lo que se define como cultura o como espectáculo (p. 105). Sobre este tema, véase también Colom i Pastor, Bartomeu, "Las competencias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de cultura", *Autonomías*, 1989, 10, pp. 113-124.

29. Véase sobre esta cuestión Alegre Ávila, Juan Manuel, "Comentario al artículo 149.2 CE", en Casas Baamonde, María Emilia, y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2471-2478. El autor señala que la noción de cultura es poliédrica, pudiendo acoger en ese campo semántico un conjunto muy diverso de manifestaciones y actividades culturales que tienen precisamente acogida en otros preceptos de la propia Constitución. Recuerda el autor la dificultad de la definición, tal como reconoce el propio Tribunal Constitucional (STC 49/1984, sentencia que después es recordada por la STC 157/1985, FJ 4, y la STC 106/1987, FJ 2). En esta última incide el Tribunal en la definición de lo que entiende por competencia en materia de cultura como competencia concurrente. En esta materia el autor llama la atención sobre los numerosos supuestos que se han planteado ante el Tribunal Constitucional en relación con las subvenciones en materia cultural, recordando la importante STC 13/1992, que con carácter general trata esta cuestión, y que específicamente en materia de cultura se refleja en las SSTC 16/1996 y 109/1996, en lo que hace a museos y archivos;

El Tribunal Constitucional parte de una categoría de cultura desarrollada en algunas de sus sentencias, señalando que el deporte también podría entenderse como cultura. Ciertamente el deporte es un hecho cultural, y el Tribunal Constitucional estima que esa dimensión cultural se relaciona con el desarrollo de la personalidad, la educación o con el intercambio de valores y cultura que fomenta la práctica deportiva. De aquí que podrían encontrarse ámbitos de colusión de ambas materias, zonas secantes donde la cultura y el deporte fuesen una misma materia competencial. La reflexión del Tribunal Constitucional puede llevar a problemas interpretativos importantes, entendiéndose que en una materia como la cultura, donde existe una competencia concurrente estatal y autonómica, la definición de esa materia debería ser especialmente ajustada. Para ello, el Tribunal Constitucional debería haber acudido a un concepto de cultura estricto, bien enmarcado, que evitase posteriormente conflictos competenciales en la determinación de su contenido.³⁰ A pesar de ello, en este caso concreto el Tribunal Constitucional no tiene problema con la categoría, ya que expresamente señala la inexistencia de relación entre la normativa en cuestión y la materia cultura. La razón no es otra que el contenido de esa normativa, que se refiere única y exclusivamente a cuestiones organizativas o estructurales de la práctica deportiva y no a otras dimensiones.³¹

La debilidad de la conceptualización de la materia cultura no presenta problemas en este caso, quedando al Tribunal Constitucional como única opción la concreción de la materia deporte como una materia de competencia estatal, en la que como tal el Estado podrá intervenir, aunque siempre en el respeto de las competencias autonómicas expresamente recogidas en los Estatutos de autonomía. El Tribunal Constitucional va a construir la competencia estatal en materia deportiva sobre tres pilares, que en el apartado siguiente se analizarán detenidamente.

la STC 16/1996 y 71/1997, en lo relativo al libro y publicaciones culturales, y la STC 16/1996, en relación con la cinematografía (pp. 2474 a 2476).

30. Erkoreka Gervasio, cit. (nota 5), p. 101.

31. STC 110/2012, FJ 3, y STC 80/2012, FJ 5.

4. El deporte como competencia estatal: la construcción de una materia competencial por el Tribunal Constitucional

El deporte no es una materia que estuviera recogida entre las competencias estatales. Consecuencia de esta ausencia es la inclusión de la materia deporte entre las competencias asumibles en los Estatutos de autonomía, donde ha sido recogida con el carácter de exclusiva. Este es un claro ejemplo de materia que puede tener ese carácter de competencia exclusiva, ya que el constituyente no reservó al Estado ninguna competencia en la materia. Frente a una competencia exclusiva, las competencias del Estado pueden constituir límites a la intervención autonómica. Poniendo un ejemplo límite, si el Estado rompe relaciones internacionales o admite sanciones contra un Estado, esos hechos pueden tener consecuencias en el, en otro caso, legítimo ejercicio de la competencia autonómica, que debería abandonar sus compromisos con ese Estado, a pesar de haber sido inicialmente adoptados de forma válida.³² Esta idea de las relaciones internacionales como límite a las competencias autonómicas es deudora de una concepción doctrinal participada en otros ordenamientos jurídicos, que además es predicable de otras materias de competencia estatal. La idea de límite es importante, ya que en su virtud se condiciona el ejercicio de una competencia a otro ente, pero no se habilita el ejercicio de una competencia distinta o más amplia. Las relaciones internacionales como límite a la competencia autonómica entrañan un condicionamiento de esta última para hacer operativas las primeras. Esto no quiere decir que en virtud de las relaciones internacionales el Estado pueda asumir competencias que no le corresponden constitucionalmente.

Ciertamente, las relaciones internacionales competencia estatal y las materias de competencia autonómica están sometidas a una tensión en su relación que no ha sido siempre bien comprendida. No es posible entender que las relaciones internacionales no deban acomodarse también a los principios del Estado de las autonomías, lo que significa que la materia debe definirse adecuadamente. En el caso del deporte está claramente establecido que la competencia en cuestión

32. Véase sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2005, caso Bosphorus, y el comentario que a la misma realiza Antón Guardiola, Carmen, "Tribunal Europeo de Derechos Humanos. STDH 30.06.2005, Bosphorus Airways 45036/98 Derecho comunitario y Convenio Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, 28, pp. 943-957.

entra dentro de la materia deporte, de competencia exclusiva autonómica, pero ante la cual el Estado afirma que es posible su intervención. Los argumentos que permiten al Estado afirmar su competencia exclusiva son tres, a saber: la necesidad de una actuación supraautonómica, el interés general del Estado y el principio de territorialidad.

4.1. El deporte y la necesidad de una actuación supraautonómica

La falta de competencia del Estado en materia de deporte se ve compensada por la legitimidad de la intervención estatal en el caso de que fuera necesaria una actuación supraautonómica.³³ Así lo dice expresamente el Tribunal Constitucional, recogiendo una sentencia relativa a materia sanitaria donde decía expresamente que en ciertos casos se exige "una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia de deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado [por ejemplo, la especial vinculación del deporte con la salud (STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 7)]".³⁴ Más tarde añade que esa actuación supraautonómica es deudora de una función de coordinación, que constituye precisamente una de las características de la Ley estatal 10/1990, del Deporte. Esta Ley 10/1990 se aprobó con la finalidad, en palabras del Tribunal Constitucional, de proceder a la coordinación con las corporaciones locales y con las Comunidades Autónomas, ya que la actividad deportiva puede afectar a otras competencias y, "directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional".³⁵

Analizando esta referencia a la necesidad de una actuación supraautonómica se plantean diferentes cuestiones. En primer lugar, que la necesidad de una actuación supraautonómica puede llevarse a cabo de otra forma, por ejemplo mediante el acuerdo entre Comunidades Autónomas. Esto quiere decir que la necesidad de una actuación supraautonómica en sí misma no tiene por qué llevar necesariamente a que

33. Hace referencia a esta cuestión Erkoreka Gervasio, cit. (nota 5), pp. 116 a 118.

34. STC 110/2012, FJ 5, que recoge a su vez literalmente lo establecido en la STC 80/2012, FJ 7 A, que a su vez recogía lo señalado y ya citado en la STC 194/1998, FJ 7.

35. STC 80/2012, FJ 7 A), donde recoge el contenido de la STC 16/1996 FJ 2 C t).

se legitime la intervención del Estado. Puede haber otras soluciones alternativas u otras respuestas a esa necesidad. El Tribunal Constitucional trae a su argumentación los requerimientos de coordinación en materia sanitaria, estimando que existe una vinculación muy directa entre deporte y salud. El ejemplo parece un tanto forzado. Ciertamente hay una relación entre el deporte y la salud, igual que lo hay con la alimentación, el consumo, las formas de vida ordinaria, el desempleo o cualquier otra materia. Extraer de aquí una función de coordinación que legitima la intervención estatal se antoja un fundamento de gran debilidad.³⁶

El último argumento que utiliza el Tribunal para justificar esta intervención es de derecho positivo. Dice que la coordinación es una de las funciones de la Ley estatal 10/1990, del Deporte, que persigue esa finalidad precisamente. El hecho de que exista una Ley estatal en materia deportiva que regule las formas de coordinación o la organización del deporte, en sí misma, no parece constituir un título justificativo de la competencia estatal. El hecho, como dice el Tribunal Constitucional, de que la Ley esté en vigor y no haya sido recurrida tampoco parece que constituye un fundamento jurídico suficiente. Si la Ley es de 1990 y se hubiese recurrido, atendiendo los plazos que utiliza el Tribunal Constitucional, todavía no se habría dictado una sentencia sobre esta materia, por lo que el hecho de la existencia del recurso no sería argumento, ya que se podría aducir que todavía no había sentencia. Téngase en cuenta que la Ley es de 1990 y los recursos que se resuelven con la Sentencia 110/2012 son de 1998. Por otra parte, no haber recurrido una ley no puede estimarse como un argumento para que resuelva el Tribunal Constitucional. En primer lugar, porque parece que obligaría a las Comunidades Autónomas a recurrir siempre *ad cautelam*, ya que, de no recurrir, posteriormente podría

36. El Tribunal Constitucional ha tenido además ocasión de pronunciarse en esta cuestión señalando explícitamente que "la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia" (STC 102/1995, FJ 19). Como puede verse, en los casos de territorios protegidos por sus valores naturales la supraterritorialidad no significa que el Estado asume la competencia, sino que señala expresamente el propio Tribunal Constitucional que la solución al problema vendrá dada por el establecimiento de común acuerdo entre las Comunidades Autónomas de fórmulas de colaboración (art. 36.2 LPNB). En algunos casos hasta el propio Tribunal Constitucional admite la posibilidad de que la competencia autonómica en una materia pueda tener efectos supraterritoriales, como puede ser que la Comunidad Autónoma pueda actuar sus competencias en el mar territorial, ámbito en el cual el competente es el Estado. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la STC 38/2002, FFJJ 6 y 7 (véase sobre todo ello Lazcano Brotóns, Iñigo, "Los espacios naturales protegidos", en Lasagabaster Herrarte, Iñaki (dir.), *Derecho ambiental. Parte especial I* (2ª ed.), Lete, Bilbao, 2010, pp. 49-51).

argumentarse que lo hecho no es susceptible de recurso ya que se ha consentido la propia existencia de la regulación. Esta argumentación es totalmente contraria a los principios que deben regir cuando se está tratando de competencias. El hecho de no haber recurrido una ley estatal no significa un aquietamiento de la Comunidad Autónoma en relación con una competencia que puede considerarse que es propia y no del Estado. La razón es obvia: las competencias no son disponibles, y el hecho de que un ente no haya actuado históricamente una competencia no puede significar que haya renunciado a su ejercicio. Esta es la gran diferencia con el derecho privado, donde, excepto en cuestiones de orden público, los particulares pueden renunciar a sus derechos. No haber recurrido no puede interpretarse como una renuncia a la propia competencia, que es lo que parece decir el argumento del Tribunal Constitucional. Por otra parte, hay un elemento obvio que debe tenerse en cuenta. El Gobierno de una Comunidad Autónoma o su Parlamento pueden tener en un momento una mayoría política determinada, contraria a recurrir una ley u otro tipo de disposición, que sin embargo en un momento político posterior puede tener una opinión totalmente contraria. Piénsese cómo algunas Comunidades Autónomas han asumido y no han recurrido lo dicho por el Real Decreto-ley 20/2012, que limita los derechos de los extranjeros en materia sanitaria, lo que sin embargo no significa que en otro momento posterior no pudieran proceder a recurrir u oponerse a esa medida. En otros casos la oposición a la legislación estatal puede venir de la propia práctica administrativa de las Comunidades Autónomas, que obligaría al Estado a acudir a los tribunales para demandar su cumplimiento, produciéndose de esta manera una modificación del estatus procesal. El Estado sería quien estaría obligado a recurrir y no las Comunidades Autónomas. La necesidad de la actuación supraautonómica se considera que es un argumento débil que lleva al Tribunal Constitucional a acudir a otra categoría, que es la del interés general del Estado.

4.2. El deporte y el interés general del Estado

La segunda gran cuestión a la que hace referencia el Tribunal Constitucional es el interés general. Esta categoría suscitaba verdadera preocupación en las Comunidades Autónomas por la labilidad que presenta. Sustentar en el interés general la posibilidad de una intervención del Estado no deja de constituir un elemento voluntarista que permite crear posibilidades de intervención estatales allá donde el ordena-

miento jurídico no dice nada en esta materia. Algo de esto parece que puede ponerse de manifiesto también en la cuestión que aquí se trata. En las dos sentencias analizadas se estima que la "representación internacional del deporte federado español puede calificarse como una cuestión de interés general". Esto es así porque existe una relación directa con la imagen exterior que esa actividad proyecta del Estado español. A pesar de no entrar esa actividad dentro de lo que se podría considerar relaciones internacionales, sí constituye sin embargo, de acuerdo con lo que considera el Tribunal Constitucional, un fundamento suficiente para "la intervención reguladora del Estado en materia deportiva", proyectándose de esta manera sobre el alcance de determinadas competencias autonómicas en esta materia. De aquí deriva el Tribunal Constitucional que algunas decisiones deben ubicarse necesariamente en el ámbito de decisión del Estado, constituyendo un límite externo al ejercicio de las competencias autonómicas.³⁷ El Tribunal parte de la conexión existente entre el interés general y la representación unitaria del deporte, afirmación que cierra la puerta a otras posibilidades de constitución de la representación del deporte que se practica en el Estado español sin pasar necesariamente por esa representación.³⁸

De la argumentación del Tribunal Constitucional en esta materia llama la atención el que después de afirmar el interés general se considere que dicho interés constituye un límite externo al ejercicio de las competencias autonómicas. Los límites parece que habría que entenderlos como una forma de condicionamiento. Si constituye un límite externo quiere decir que la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su actividad no puede ir en su actividad más allá de lo que ese límite externo significa o actuar de manera que afecte a ese límite externo. En este caso, sin embargo, la referencia al interés general parece que es inadecuada. En concreto, decir que ese interés constituye un límite general, cuando lo que realmente hace es crear una competencia estatal en materia de deporte precisamente bajo el paraguas o protección de la idea de interés general.

37. STC 80/2012, FJ 7, y STC 110/2012, FJ 5. El Tribunal considera que el criterio manifestado en estos fundamentos recoge el adelantado en el Auto 108/2000 y el Auto 35/1999, donde resolvía recursos interpuestos contra la suspensión de las leyes vasca y catalana respectivamente, donde se hacía precisamente referencia al interés que podía tener el Estado español por verse afectada su imagen en los foros internacionales que de manera tan eficaz difunden precisamente esa imagen.

38. Véanse AATC 108/2000 y 35/1999.

4.3. El deporte y el principio de territorialidad

El principio supraautonómico y el de territorialidad se usan de forma diferenciada por el Tribunal Constitucional. Al primero es al que se otorga una mayor importancia, considerándose el principio de territorialidad como un elemento añadido a la argumentación, pero en todo caso marginal. Así se puede deducir sin esfuerzo de la afirmación del propio dictado literal de la Sentencia 110/2012 cuando dice que "la afirmación anterior", que hace referencia al interés general, se complementa recordando la vigencia del principio de territorialidad.³⁹ Al tratar del principio de territorialidad dice que las normas de las Comunidades Autónomas deben actuar en su ámbito competencial,⁴⁰ lo que "no excluye su excepcional estrategia extraterritorial ni su proyección, incluso más allá del territorio español, siempre y cuando no afecte a materias propias del ordenamiento internacional, ni se enerve o condicione el ejercicio de otras competencias que correspondan al Estado".⁴¹

Este fundamento jurídico recoge dos cuestiones diferentes, la eficacia extraterritorial y la proyección de una competencia autonómica, diferenciando ambas. Por otra parte, señala que esa eficacia extraterritorial es "excepcional", lo que puede interpretarse de dos maneras: o bien que de hecho es excepcional, o bien que la actuación de la Comunidad Autónoma que tenga efecto extraterritorial debe ser excepcional. La interpretación parece que tiene que ser la primera, porque después de hacer la afirmación anterior el Tribunal Constitucional no se opone a que existan federaciones deportivas autonómicas que tengan representación internacional, siempre que no existan federaciones españolas y que no se impida o perturbe el ejercicio de las competencias por parte del Estado. Esta interpretación parece que sería la más plausible, aunque el Tribunal Constitucional es un tanto equívoco al utilizar estas argumentaciones.⁴² En todo caso, esta consi-

39. STC 110/2012, FJ 5. Sobre esta cuestión, véase Erkoreka Gervasio, cit. (nota 5), pp. 106 a 116.

40. Arts. 115 Estatuto de autonomía de Cataluña 2006 y art. 20.6 Estatuto de autonomía del País Vasco.

41. STC 110/2012, FJ 5, donde se remite a otras sentencias del Tribunal Constitucional, en concreto a la STC 37/1981, FJ 1; STC 150/1990, FJ 5; STC 165/1994, FFJJ 5 y 6; STC 126/2002, FJ 9 a); STC 168/2004; FJ 5; STC 31/2010, FJ 63, y STC 80/2012, FJ 7 a).

42. Téngase en cuenta que anteriormente el Tribunal Constitucional había señalado que una federación internacional autonómica no se podía configurar como un pretendido efecto extraterritorial de una competencia propia (STC 80/2012, FJ 10), lo que parece que está en contra del reconocimiento posterior que hace el propio Tribunal Constitucional

deración sobre el territorio la hace el Tribunal como criterio de apoyo a los anteriores, por lo que más es un *obiter dictum* que parte de la *ratio decidendi*.

4.4. Consecuencia de la aplicación de los criterios anteriores

El Tribunal Constitucional dice que, recogiendo los criterios anteriores realmente no se sabe si la idea de interés general y el principio de territorialidad, o si también se incluía la referencia hecha a la necesidad de una intervención supraautonómica, la competencia en esta materia corresponde al Estado. La cuestión está en que a la luz de estos argumentos el Tribunal Constitucional no declara las leyes vasca y catalana inconstitucionales. En su lugar acude a lo que se da en llamar sentencias manipulativas, que permiten mantener en vigor los textos impugnados, aunque haciendo una interpretación de los mismos que permita su no declaración de inconstitucionalidad. Es oportuno recordar que la norma vasca decía que "la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional".

El Tribunal Constitucional estima que este precepto de la legislación vasca puede ser conforme a la Constitución siempre que se interprete de tal modo que "las federaciones vascas de cada modalidad deportiva serán las únicas representantes del deporte federado vasco en el ámbito internacional [...] siempre que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas, y que, en ningún caso, se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español".⁴³

Igual contenido se repite en la sentencia que trata la legislación catalana,⁴⁴ legislación que establecía lo siguiente: "Las federaciones deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en los ámbitos supraautonómicos."

de la posibilidad de existencia de federaciones deportivas internacionales siempre que se respeten las competencias estatales. Aunque habría otra posibilidad interpretativa, que sería considerar que las competencias autonómicas en materia de federaciones deportivas se derivan precisamente de la competencia autonómica en deporte propiamente dicha.

43. STC 80/2012, FJ 11.

44. STC 110/2012, FJ 7.

Las dos sentencias analizadas tienen votos particulares que contestan la argumentación realizada en su *ratio decidendi*, aunque la crítica es sobre todo a la interpretación conforme que se realiza de los preceptos de las leyes vasca y catalana. A continuación se realizará una breve consideración sobre las sentencias manipulativas y su alcance y significado jurídico. Para ello se tendrán en cuenta dos aspectos. El primero será el propio contenido de esa sentencia manipulativa, para de esta forma comprobar su alcance. En segundo lugar se hará una necesariamente breve consideración sobre la selección de su propia jurisprudencia que hace el Tribunal Constitucional para tratar de la categoría sentencia manipulativa.

5. Sobre las sentencias manipulativas y sus diferentes formas de expresión

5.1. El contenido de carácter manipulativo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2012

El fallo de la Sentencia 80/2012 señala que el artículo 16.6 de la Ley 14/1998, del Parlamento vasco, es constitucional siempre que se interpreten los términos establecidos en el fundamento jurídico 11. Este fundamento jurídico 11, dada su limitada extensión se va a transcribir íntegramente, para poder ver cuál es el alcance de este carácter manipulativo que tiene la sentencia comentada. Señala el fundamento jurídico lo siguiente: "En conclusión, el primer inciso del art. 16.6 de la Ley del Deporte del País Vasco, según el cual las federaciones vascas de cada modalidad deportiva serán las únicas representantes del deporte federado vasco en el ámbito internacional, es constitucional siempre que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas, y que, en ningún caso, se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español".⁴⁵

A pesar de la primera impresión que puede suscitar este fundamento jurídico, se considera que su carácter de sentencia manipulativa es más bien limitado. Concretando esta afirmación, cuando el Tribunal Constitucional establece que el precepto de la Ley del Deporte vasca debe interpretarse de manera que no "se impidan o perturben las

45. STC 80/2012, FJ 11.

competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español”, invita a considerar que este contenido es realmente innecesario. Si el Estado tiene una competencia determinada, sea de coordinación y representación internacional del deporte español o sea una competencia de cualquier otro tipo, es evidente que la actuación de la Comunidad Autónoma del País Vasco no podría ir en contra de la actuación estatal. En cierto sentido hasta se podría hacer siempre la afirmación contraria. El ejercicio de las competencias estatales, en la materia que sea, nunca podrá ser realizado de tal manera que impida o perturbe el ejercicio de las competencias autonómicas. Esta dicción parece que es reversible, es decir que vale tanto para un ente como para otro.

Otra cuestión diferente es si existe esa competencia estatal “de coordinación y representación internacional del deporte español”, y si hay algún artículo o precepto constitucional que la recoge, y en consecuencia cuál es su alcance y contenido. Pero esto ya es otra cuestión. Si la competencia estatal sobre una materia no está en cuestión, ciertamente una Comunidad Autónoma mediante su actuación no puede “impedir o perturbar” el legítimo ejercicio de sus competencias en una materia por las autoridades estatales. El problema interpretativo puede suscitarse cuando se quiera explicitar el alcance de esos términos, “impedir o perturbar”. El primero de ellos, al ser más rotundo, no parece que plantearía grandes problemas; el segundo quizá sea más dudoso, ya que la posibilidad de perturbación del ejercicio de una competencia por un ente, debido al ejercicio de las propias realizado por otro, puede tener una cierta complejidad en su definición.

En todo caso, el carácter manipulativo de la Sentencia 80/2012 se considera que no podría sustentarse solamente en esta referencia. Como se ha dicho anteriormente, que en el ejercicio de sus competencias un ente no deba de impedir o perturbar las competencias de otro parece que es un principio lógico en una forma de organización del Estado compuesta.

La otra parte del fundamento jurídico, cuando se salva la constitucionalidad diciendo que el precepto de la Ley vasca es admisible cuando se trate de deportes en los que “no existan federaciones españolas”, a pesar de su apariencia, puede encontrar claros antecedentes. Ciertamente el Tribunal Constitucional añade un término que no está en la Ley, pero esto ya lo ha hecho en otras ocasiones. Este es el caso de la STC 50/1999, que resolvió sobre el alcance de los artículos 36.2 y 36.3 de la Ley 30/1992. En estos preceptos se establece la obligación de traducir al castellano los documentos que vayan a hacer efecto fuera

del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma con lengua cooficial. Pues bien, el Tribunal Constitucional salvó la constitucionalidad de este precepto diciendo que la obligación de traducir al castellano los documentos existentes en lengua oficial de una Comunidad Autónoma no será necesaria en los casos en que ese documento se remita a otra Comunidad Autónoma donde esa lengua también tenga carácter oficial. Como puede comprobarse, esta sentencia es muy similar a la STC 80/2012. En esta última se salva diciendo que es constitucional la norma vasca cuando no existan federaciones españolas. En la STC 50/1999 se dice que se salva la interpretación de los artículos 36.2 y 36.3 de la Ley 30/1992 cuando la obligación de traducir los documentos al castellano no se exija en los casos en los que la Comunidad Autónoma a la que se dirija ese escrito tenga la misma lengua cooficial que la Comunidad Autónoma de origen desde la que se remite.

Otra cuestión sobre la que interesa detenerse es la relativa a las sentencias a las que la propia STC 80/2012 se remite cuando trata del concepto o categoría de sentencia manipulativa.

5.2. La jurisprudencia utilizada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2012 para definir la categoría sentencia manipulativa

La STC 80/2012 está acompañada de dos votos particulares que critican su carácter de sentencia manipulativa, fundando su argumentación en otras sentencias del propio Tribunal Constitucional cuya elección se puede considerar no justificada, ya que no puede menos que llamar la atención que entre las mismas no se haga ninguna referencia a la STC 50/1999, a la que se ha aludido en el apartado anterior. El voto particular se remite a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de sentencias manipulativas, trayendo a colación algunas de ellas cuya consideración detenida lleva a la realización de algunas reflexiones. El voto particular considera que las sentencias interpretativas no permiten "reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional".⁴⁶ También señala el "ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos",⁴⁷ olvidando "el respeto al propio tenor literal de

46. STC 11/1981, FJ 4, y STC 24/2004, FJ 6.

47. STC 22/1985, FJ 5, y STC 341/1993, FJ 2.

aquellas".⁴⁸ Más tarde señala también que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no admite las interpretaciones *contra legem*, ya que eso significaría alterar, según el voto particular, los enunciados legales sometidos a un enjuiciamiento del Tribunal,⁴⁹ no siendo admisibles tampoco los esfuerzos interpretativos en beneficio de la conservación de la ley si estos esfuerzos van en contra de la certeza del derecho (esto último lo afirma el voto particular sin remisión a sentencia). Finalmente señala el voto particular que no le corresponde al Tribunal Constitucional, pretextando la realización de una interpretación conforme, "la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal enjuiciado y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función del legislador positivo que institucionalmente no le corresponde".⁵⁰ Después se hace una referencia a estos contenidos sintéticamente señalados considerándolos como una doctrina consolidada, que en sus propios términos dice "esta consolidada doctrina sobre la interpretación de conformidad con la Constitución". Esta afirmación del voto particular utiliza mal el adjetivo "consolidada", ya que para así considerarla debía haber incluido otras sentencias y atender también a la similitud de los asuntos resueltos. De las sentencias citadas y de los términos de las mismas extraídos no puede deducirse la existencia de una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional. No es posible en un simple comentario constitucional resolver todas las cuestiones que se suscitan sobre el alcance y significado de la jurisprudencia constitucional en materia de sentencias manipulativas, aunque sí se van a hacer unas breves referencias al hilo de la jurisprudencia utilizada por el voto particular.

Las sentencias utilizadas son oportunas para estudiar el alcance y significado de las sentencias manipulativas, aunque la forma en que se analiza su contenido no se considera oportuna, si se quiere hablar de una jurisprudencia constitucional en la materia. La razón por la que se hace esta consideración es la siguiente: el contenido y significado de las sentencias manipulativas no puede hacer abstracción de los supuestos de hecho sobre los que resuelve. No es lo mismo que el

48. STC 222/1992, FJ 2.

49. STC 24/2004, FJ 6.

50. En este caso el voto particular de Aragón Reyes se remite a las SSTC 45/1989, FJ 11; 96/1996, FJ 22; 235/1999, FJ 13; 194/2000, FJ 4; 184/2003, FJ 7; 138/2005, FJ 5, y 235/2007, FJ 7.

Tribunal Constitucional resuelva en una sentencia sobre un derecho fundamental o sobre la conformidad a competencia de una disposición. Es más, al tratar de derechos fundamentales las sentencias manipulativas no pueden tener el mismo alcance si se trata de derechos relacionados con el principio de legalidad penal, así la necesidad de respetar el principio de tipicidad, o de derechos de otro contenido como el de no discriminación. Si se habla de tipicidad de delitos y penas, el juego de las sentencias manipulativas es necesariamente limitado. La falta de respeto del principio de tipicidad hace que una norma sea inconstitucional, sin que la intervención del propio Tribunal Constitucional pueda servir para cubrir esa carencia. Es la falta de contenido de la norma, su inexacta o deficiente regulación, la que la convierte en sí misma en inconstitucional. El Tribunal Constitucional no puede reconstruir ese contenido, pues esa misma deficiencia o carencia hace la norma inconstitucional. En otros casos, cuando se trata de un derecho de prestación, la carencia de la norma puede ser completada por el Tribunal Constitucional, ampliando el reconocimiento de un derecho a quienes pueden no estar expresamente incluidos. Salvar el tratamiento discriminatorio de las parejas de hecho en relación con las casadas legalmente puede hacerse mediante una sentencia interpretativa. No podría, sin embargo, mantenerse una condena por comisión de un ilícito penal o administrativo si la conformidad constitucional de la tipificación hecha por la norma se logra mediante una sentencia interpretativa.

Si se trata de una disputa competencial, el debate es muy diferente. En este caso no está en cuestión un derecho fundamental, aunque podría estarlo, según el contenido de la norma en cuestión, sino una competencia. La existencia de la competencia misma no está en cuestión, solamente su alcance. En otros términos, cuando se desarrolla un derecho fundamental esa regulación podrá ser compatible con la Constitución española. La Constitución española admite la posibilidad de que el desarrollo de un derecho fundamental pueda ser uno u otro según la mayoría parlamentaria. Si se trata de una competencia autonómica no se está ante estas opciones. La competencia autonómica está en el Estatuto de autonomía y su ejercicio corresponde a la Comunidad Autónoma, con independencia de la mayoría parlamentaria. Por esta razón hablar de sentencias manipulativas indistintamente en estos casos no parece metodológicamente acertado. La norma recurrida ha podido no entrar en vigor. En estos supuestos, donde lo que está en cuestión no es un derecho en sí mismo, sino el alcance de una competencia que existe y está recogida constitucionalmente,

la presencia de sentencias manipulativas tiene un significado menor desde la perspectiva de las competencias del Tribunal Constitucional y del necesario respeto a las competencias del parlamento. Es más, manteniendo una ley de dudosa constitucionalidad se quiere poner en cuestión lo más limitadamente posible la competencia del parlamento autonómico. En estos casos no se están afectando directamente los derechos de la ciudadanía constitucionalmente recogidos, ya que no está en cuestión su estatus. La sentencia manipulativa persigue la eficacia de la competencia actuada. Si una parte de la ley autonómica no es conforme a competencia se elimina, pero no aquella que sí lo es, aunque para ello el Tribunal Constitucional tenga que manipular el contenido de la propia norma. Dicho de otra forma: la regulación de un derecho puede ser A, B o no ser. La elección corresponde hacerla a los parlamentos, pudiendo ser legítimas constitucionalmente las tres opciones. Si se trata de la conformidad a competencia de una norma la respuesta es doble: o A (sí) o B (no). En ambos casos el papel del Tribunal Constitucional no es el mismo, por lo que la función de las sentencias manipulativas tampoco lo es. La existencia de una doctrina constitucional consolidada en esta materia requiere tener en cuenta estas diferencias.

6. Una consideración crítica de la jurisprudencia analizada

Las sentencias 80/2012 y 110/2012 llaman la atención especialmente por el tiempo transcurrido entre el planteamiento del conflicto y la sentencia resolutoria. Asuntos suscitados los años 1998 y 1999 se resuelven por sendas sentencias del año 2012. Este retraso plantea de forma radical la funcionalidad del Tribunal Constitucional en el desarrollo de la estructura territorial del Estado. La frecuencia con la que el Estado recurre las normas autonómicas también las de rango de ley, la propia forma de nombramiento de los miembros del alto órgano jurisdiccional y el retraso en el dictado de sus sentencias lo convierten en un órgano disfuncional para la resolución de los conflictos competenciales. Si en los años 1998 y 1999 dos Comunidades Autónomas plantearon tener alguna forma de representación internacional, las sentencias dictadas en 2012 no les sirven de gran cosa, al haberles impedido desarrollar una política en ese campo. Este efecto es especialmente reseñable por la suspensión de la eficacia de la norma,

que en este caso es confirmada por el Tribunal Constitucional con un argumento de poca contundencia.⁵¹

La competencia estatal o autonómica en una materia se resuelve acudiendo al listado de los arts. 148 y 149 CE y a los correspondientes de los Estatutos de autonomía. La Constitución española no reserva al Estado ninguna competencia en materia de deporte. Los Estatutos de autonomía catalán y vasco lo hacen en cambio con carácter exclusivo para sus respectivas Comunidades Autónomas. Las materias competenciales deben ser definidas. El deporte se ha intentado incluir en la materia cultura o en la materia relaciones internacionales, habiendo sido ambas opciones rechazadas por el Tribunal Constitucional. En su lugar el Tribunal Constitucional ha creado una nueva materia competencial constituida por la actividad deportiva internacional. Esta nueva materia se crea como consecuencia de tres elementos, a saber: 1) el carácter supraautonómico de la actuación, 2) el interés general y 3) el principio de territorialidad. De su análisis deriva la existencia de la competencia estatal en materia de federaciones deportivas internacionales. El Tribunal Constitucional ha creado así una nueva materia competencial que no está prevista expresamente en la Constitución española, y que ha construido mediante una labor inductiva, partiendo del análisis del carácter supraautonómico de la competencia, el interés general y el principio de territorialidad. Así como el TC señala claramente que las competencias en materia de relaciones internacionales y de cultura no afectan en este caso a la materia deportiva, los argumentos que utiliza para afirmar la competencia estatal son embarullados y distan mucho de ser definitivos. Aunque sea un poco aventurado hacer esta afirmación, habrá muy pocas sentencias donde el Tribunal Constitucional haya realizado una labor tan creativa sin apoyo constitucional expreso para crear una materia de competencia normativa estatal.

El Tribunal Constitucional compensa los dos aspectos más criticables de estas sentencias, su retraso y la creación de una nueva materia competencial, no anulando las leyes autonómicas en cuestión, mediante lo que se da en llamar una sentencia interpretativa. Este proceder es criticado rotundamente por dos votos particulares a la STC 80/2012. En la jurisprudencia constitucional utilizada por estos últimos se constata la necesidad de articular una doctrina más elaborada del concepto y significado de las sentencias manipulativas. No es aceptable

51. Véase apartado I.2.

teóricamente que se seleccionen dictados literales de unas sentencias, cuyo significado en esos casos está justificado, pero no estándolo en otros. Tal como se ha analizado en el apartado anterior, las sentencias manipulativas no tienen la misma función si se trata de temas penales, de un derecho fundamental o de una cuestión competencial.

Las SSTC 80/2012 y 110/2012 mantienen la validez de las leyes impugnadas, aunque limitando su alcance de tal forma que sus virtualidades quedan reducidas a la nada. El Tribunal Constitucional con estas sentencias ha puesto de manifiesto una de las mayores carencias del sistema, a saber: la imposibilidad de crear un Estado de las autonomías teniendo como marchamo determinante de sus características las decisiones del Tribunal Constitucional. No se puede construir una estructura estatal compuesta a base de sentencias, lo que no quiere decir que algunos pronunciamientos de los tribunales superiores puedan ser definitivos. En el caso considerado, las sentencias no sirven para construir un sistema de organización del deporte que tenga en cuenta el hecho autonómico, porque, además de no ser su función, dan una doctrina que favorece de tal forma a una de las partes, el Estado, que la posibilidad de construir un modelo de organización del deporte federado que tenga en cuenta la estructura autonómica del Estado es prácticamente nula.

Cuando se le reconoce una competencia a un ente, el Estado en este caso, y tal como lo demuestra la teoría de las organizaciones, este ente tenderá a ejercer su competencia en exclusiva, sin dejar espacio a la intervención de un tercero. Si un deporte se practica solamente en dos Comunidades Autónomas o en cuatro, el Estado no va a permitir que se pueda constituir una federación interautonómica, por ejemplo. Así lo corrobora la falta de convenios entre Comunidades Autónomas, que el Estado se preocupa muy mucho de no favorecer, cuando no de impedir su existencia. Es más, los propios argumentos constitutivos de las *rationes decidendi* ponen de manifiesto que el Estado asumirá la competencia en materia de deporte cuando supere el ámbito de una Comunidad Autónoma, ya que en ese caso se estará ante efectos supraautonómicos y el principio de territorialidad. El Tribunal Constitucional ha dejado al Estado unos argumentos muy lábiles para poder afirmar en todo caso que él tiene competencia cuando se trata de actividades de deporte federativo internacional. Por el contrario, a las Comunidades Autónomas no les quedan mimbres doctrinales sobre los que construir otras alternativas de organización deportiva que no pasen por la intervención del Estado. De forma ilustrativa podría plantearse la siguiente pregunta: ¿podría constituirse una federación

interautonómica de remo en mar abierto? Este es un deporte que solamente se practica en el Cantábrico. Otra posibilidad organizativa consistiría en reconocer a una Comunidad Autónoma la competencia de organización y representación de una actividad deportiva en la que es ella mayoritaria, pudiendo participar en las mismas personas o equipos no domiciliados en esa Comunidad Autónoma. Cualquiera de estas posibilidades podría intentarse, pero siempre sometida al recurso estatal ante el Tribunal Constitucional, a la posterior suspensión y la espera de doce años hasta obtener sentencia. La consecuencia de todo ello es que una generación deberá esperar a dos sentencias de un tribunal para ver si le resulta posible tener una federación deportiva que pueda competir internacionalmente, a pesar, no se olvide, que el Estatuto le reconoce una competencia exclusiva y la Constitución española no reserva competencias en esa materia al Estado.

En definitiva, se reconocen unas competencias a las Comunidades Autónomas que van a ser difícilmente operativas. Las dos sentencias comentadas condicionan las competencias autonómicas estableciendo unos límites estatales a las competencias autonómicas, límites que luego se convierten en materias competenciales estatales, cuyo alcance es definido por el Tribunal Constitucional. Éste afirma que si existe una federación estatal, sin necesidad de estar justificado, las Comunidades Autónomas no podrán tener su federación internacional. El Tribunal Constitucional, sin embargo, no señala cuándo es conforme a derecho la existencia de esa federación estatal, lo que convierte la competencia autonómica en este campo en una quimera.

RESUMEN

Este trabajo realiza un análisis de las sentencias 80/2012 y 110/2012 del Tribunal Constitucional. Doce años después de su planteamiento se resuelve sobre las competencias en el ámbito internacional de las Comunidades Autónomas en materia de deporte. A pesar de ser una competencia asumida en los Estatutos catalán y vasco, el Tribunal Constitucional resuelve creando una nueva materia competencial constituida por la actividad deportiva internacional. Para ello se basa en tres criterios, el carácter supraautonómico de la actuación, el interés general y el principio de territorialidad. Esta verdadera creación de una nueva materia competencial por la jurisprudencia constitucional se compensa autonómicamente mediante una sentencia interpretativa que salva las dos normas impugnadas, que habían dado origen al pronunciamiento del Tribunal. Las sentencias resuelven de tal manera que se impide la creación de un sistema de ordenación del deporte que tenga en cuenta el hecho autonómico. Ciertamente no es función del Tribunal Constitucional crear ese sistema, pero la forma en que se pronuncia a favor del Estado hace que la posibilidad de construir un modelo de organización del deporte federado que tenga en cuenta la estructura autonómica del Estado es prácticamente nula.

Palabras clave: Comunidades Autónomas; relaciones internacionales; competencias; jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

RESUM

Aquest treball realitza una anàlisi de les sentències 80/2012 i 110/2012 del Tribunal Constitucional. Dotze anys després del seu plantejament es resol sobre les competències en l'àmbit internacional de les comunitats autònomes en matèria d'esport. Tot i ser una competència assumida en els estatuts català i basc, el Tribunal Constitucional resol creant una nova matèria competencial constituïda per l'activitat esportiva internacional. Per fer-ho es basa en tres criteris, el caràcter supraautonòmic de l'actuació, l'interès general i el principi de territorialitat. Aquesta vertadera creació d'una nova matèria competencial per la jurisprudència constitucional es compensa autonòmicament mitjançant una sentència interpretativa que salva les dues normes impugnades, que havien donat origen al pronunciament del Tribunal. Les sentències resolen de tal manera que s'impedeix la creació d'un sistema d'ordenació de l'esport que tingui en compte el fet autonòmic. Certament no és funció del Tribunal Constitucional crear aquest sistema, però la forma de pronunciar-se a favor

de l'Estat fa que la possibilitat de construir un model d'organització de l'esport federat que tingui en compte l'estructura autonòmica de l'Estat sigui pràcticament nul·la.

Paraules clau: comunitats autònomes; relacions internacionals; competències; jurisprudència del Tribunal Constitucional.

ABSTRACT

This paper examines (Spain's) constitutional court rulings 80/2012 and 110/2012. After twelve years of deliberation, the court has pronounced on the jurisdiction of Spain's autonomous communities in the field of international sport. Although the statutes of Euskadi and Catalunya incorporate powers to compete internationally in sport, the constitutional court has constituted new powers in this area, based on three criteria: its supraregional nature, public interest and the territoriality principle. The creation of this new competence effectively sidesteps the two contested statutes by a new interpretative ruling. The court has ruled in a way which interferes with the ability of Spain's autonomous communities to manage their own sports' administrations. Admittedly, it is not the constitutional courts's job to create this system, however, the way in which the court has ruled in favour of the state makes it practically impossible to structure sport in a way which considers Spain's autonomous communities.

Keywords: Autonomous Communities; international relations; jurisdictions; jurisprudence of the Constitutional Court.