

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6490 *Pleno. Sentencia 80/2012, de 18 de abril de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 4033/1998. Interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con el art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, del deporte. Competencias sobre cultura, deporte y relaciones exteriores: interpretación del precepto legal que atribuye a las federaciones deportivas vascas la condición de representantes únicas del deporte federado vasco en el ámbito internacional. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4033/1998, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la frase primera del artículo 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte. Han intervenido y formulado alegaciones el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Letrado del Parlamento Vasco. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 25 de septiembre de 1998, el Abogado del Estado, actuando en el ejercicio de las funciones que legalmente le corresponden, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la frase primera del art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte, según la cual «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional». Se efectúa invocación expresa del art. 161.2 CE.

En el escrito rector de este proceso constitucional se fundamenta la impugnación del precepto reproducido en que desconoce que la representación del deporte federado en las competiciones deportivas internacionales corresponde a las federaciones deportivas españolas. Esta conclusión se alcanza a partir de las consideraciones que seguidamente se exponen.

a) Examina en primer lugar el Abogado del Estado la distribución constitucional de competencias en relación con las distintas modalidades deportivas y las competiciones internacionales. Al respecto recuerda que en la exposición de motivos de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, se afirma que en este ámbito «inciden varios títulos competenciales». Es el caso de la «promoción del deporte» (art. 148.1.19 CE), o del «deporte» como materia competencial específica en los distintos Estatutos de Autonomía. Además, se mencionan otros títulos estatales, como el de «cultura» (art. 149.2 CE) y «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE). Siempre en opinión del Abogado del Estado, «es

obvio» que en esta materia también inciden títulos como «educación», «investigación», «sanidad» o «legislación mercantil», si bien este recurso se fundamenta en los títulos de «relaciones internacionales» y «cultura» puesto que el conflicto constitucional planteado se refiere «a la configuración de la representación del deporte español en el ámbito internacional» teniendo en cuenta que las competiciones internacionales constituyen una importante manifestación de la comunicación cultural entre distintos sujetos de la comunidad internacional.

Recuerda, a continuación, el Abogado del Estado que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta competencia exclusiva en materia de «deporte» en virtud de lo dispuesto en el art. 10.36 de su Estatuto de Autonomía lo que, sin embargo, no impide que el Estado pueda ejercitar y desarrollar plenamente competencias que, en virtud de otros títulos, le corresponden tal como ha sostenido el Tribunal Constitucional en las SSTC 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo.

Por lo que respecta a la competencia genérica sobre cultura que corresponde al Estado en virtud del art. 149.2 CE, señala el Abogado del Estado que tiene una conexión evidente con la actividad deportiva; conexión que ya se puso de manifiesto, entre otras, en la STC 16/1996, de 1 de febrero, en la que se afirmaba que «el Estado ostenta competencias sobre determinadas materias, singularmente educación y cultura, que pueden incidir también sobre el deporte; todo ello sin perjuicio de las competencias específicas que la Ley 10/1990, del deporte, atribuye al Estado, en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en colaboración también con las Comunidades Autónomas, del deporte de alto nivel» [FJ 2 C) t)]. En relación con el título competencial relativo a las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), el Abogado del Estado reproduce la doctrina constitucional contenida en la STC 153/1989 según la cual «la dimensión exterior 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». La reserva de esta competencia a favor del Estado se refiere, según la doctrina constitucional recogida en las SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993, a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; e incluyendo, de acuerdo con la STC 165/1994, «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».

Los efectos en el ámbito de las relaciones internacionales de la materia que nos ocupa resultan evidentes para el Abogado del Estado pues se trata de la representación del deporte estatal en las competiciones internacionales. En este sentido, la autoatribución que la ley vasca hace con carácter exclusivo de la representación del deporte vasco a las federaciones autonómicas en competiciones internacionales impide que el Estado ejerza su competencia de representación del deporte español en su conjunto; competencia estatal exclusiva que supone que la representación internacional del deporte español —en el que se incluye el vasco— corresponde exclusivamente a las federaciones estatales o, en su caso, a las autonómicas en los términos y con las condiciones que el Estado establezca. Y ello es así porque la participación en competiciones internacionales supone la asunción de compromisos y responsabilidades con entes internacionales en materias como ordenación del deporte y sus competiciones, régimen disciplinario o resolución de conflictos por vía extrajudicial; y forma parte de la política exterior en materia de cultura física o deporte.

Seguidamente recuerda el Abogado del Estado la STC 1/1986 —dictada en relación con el decreto estatal por el que se establecía que la participación de una federación

autonómica en una competición internacional no oficial requería de la autorización estatal— en la que el Tribunal Constitucional elaboró una doctrina constitucional clara sobre la existencia de intereses propios del deporte federado español en su conjunto y la Administración que, necesariamente, ha de tener competencias sobre la regulación y administración de esos intereses que, sin duda, no hubiera mantenido en la hipótesis de estimar inconstitucional la distribución de competencia sobre la que se asentaba el precepto. En conclusión, respecto de este primer apartado de las alegaciones, se insiste en el protagonismo del Estado cuando el deporte tiene proyección internacional.

b) El desarrollo estatal de la competencia que ostenta el Estado en deporte en el ámbito estatal a nivel nacional e internacional se ha producido en la Ley 10/1990, del deporte, a cuya referencia el Abogado del Estado dedica el siguiente bloque de alegaciones.

Así, de acuerdo con lo establecido en el art. 8 i) de dicha Ley, corresponde al Consejo Superior de Deportes «autorizar o denegar, previa conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, la celebración en territorio español de competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, así como la participación de las selecciones españolas en las competiciones internacionales»; precepto que constituye la ejecución de la competencia estatal para la dirección de la política exterior en materia deportiva, amparándose tanto en el art. 149.1.3 CE como en el art. 149.2 CE. A su vez el art. 8 p) confiere al citado consejo la competencia para «autorizar la inscripción de las Federaciones deportivas españolas en las correspondientes Federaciones deportivas de carácter internacional». Se están ejercitando las mismas que en el caso anterior, adquiriendo mayor relevancia la competencia de relaciones internacionales puesto que la integración en la federación internacional supone la asunción de determinadas obligaciones y compromisos, así como participar en la elaboración de las normas técnicas que van a regir la actividad deportiva internacional, así como su régimen disciplinario. El Abogado del Estado trae a colación la STC 168/1993, en materia de telecomunicaciones, respecto de las facultades de determinados Ministerios de participar en las organizaciones internacionales de telecomunicaciones.

Siguiendo con el análisis de la Ley 10/1990, subraya el Abogado del Estado que el art. 32 exige que las federaciones deportivas de ámbito autonómico se integren en las federaciones deportivas españolas correspondientes «para la participación de sus miembros en actividades o competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal o internacional». Éste es, sin duda, el precepto que más claramente configura la relación entre las federaciones autonómicas y las estatales y los requisitos que debe cumplir un deportista para participar en competiciones internacionales. Este régimen no excluye, sin embargo, la posibilidad de que una federación autonómica —o un deportista— participen en una competición internacional pero para ello deberán contar con la autorización del Consejo Superior de Deportes o con la correspondiente licencia de la federación española correspondiente. Para el Abogado del Estado, en este precepto se materializan las competencias en materia de coordinación con la actuación deportiva de las Comunidades Autónomas que corresponde al Estado en los términos de la STC 165/1994, de 26 de mayo, a través del mecanismo de la integración en las federaciones españolas.

El régimen de representación del deporte español en las competiciones internacionales se cierra con los arts. 33.2 y 47 de la Ley 10/1990, en tanto que prevén, respectivamente, que las federaciones deportivas españolas ostentarán la representación de España en las actividades y competiciones deportivas de carácter internacional —correspondiendo a cada federación la elección de los deportistas que han de integrar las selecciones nacionales— y que los deportistas federados están obligados a asistir a las convocatorias de las selecciones deportivas nacionales para la participación en competiciones internacionales. Se configura, así, la exclusividad de la representación del deporte español, que debe ser única, puesto que no podría hablarse de la participación del deporte español en su conjunto si en una misma competición internacional compitiesen en el mismo plano la supuesta representación estatal y la de una parte del territorio.

Finalmente, invoca el Abogado del Estado el Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio, vigente en aquello que no se oponga a la Ley 10/1990 y que fue objeto de la ya citada STC 1/1986. También este reglamento incide sobre la necesidad de que las federaciones autonómicas cuenten con autorización estatal para la participación en una competición internacional de carácter no oficial.

El Abogado del Estado concluye este apartado remarcando tres consideraciones: a) que la regulación examinada se refiere a actividades o competiciones oficiales de carácter internacional, de modo que cabe la posibilidad de que el deporte federado a nivel autonómico actúe en el deporte internacional no oficial; b) que, a tenor de lo dispuesto en el art. 8 i) de la Ley 10/1990, cabe la posibilidad de que las selecciones autonómicas intervengan en competiciones internacionales, siempre que cuenten con la autorización del Consejo Superior de Deportes o, excepcionalmente, cuando no exista federación deportiva española en una determinada modalidad deportiva, pues en los términos de «selecciones españolas» también se incluyen las selecciones autonómicas, y c) que el sistema de representación del deporte se organiza escalonadamente, de modo que la federación autonómica representa el deporte de este ámbito en la española y ésta, al integrarse en la internacional, cumple idéntica función. Todo ello sin perjuicio de las excepciones ya reseñadas, que habrán de contar con la intervención del Consejo Superior de Deportes.

c) El tercer bloque de las alegaciones del Abogado del Estado se centra en la inconstitucionalidad del art. 16.6 de la Ley del deporte vasco, por invadir competencias constitucionales estatales y por extralimitarse territorialmente en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia deportiva. El mandato normativo cuestionado, según subraya el Abogado del Estado, es el que atribuye a las federaciones autonómicas del País Vasco, en exclusiva, la representación del deporte vasco en el ámbito internacional, puesto que dicha atribución hace imposible que las federaciones españolas cumplan con la más importante de las funciones que tienen asignadas en la esfera internacional: la representación del deporte español en su conjunto.

La atribución de esa representatividad vulnera el bloque de la constitucionalidad en lo que hace al carácter territorial de las competencias autonómicas (art. 20.6 del Estatuto para el País Vasco) y supone que en las competiciones y actividades deportivas internacionales puedan enfrentarse el deporte español y el deporte vasco. Por lo tanto, el precepto legal impugnado es inconstitucional porque extiende una competencia autonómica al ámbito internacional, desconociendo el límite territorial implícito en la misma y, además, porque vulnera e impide el ejercicio de la competencia, necesariamente estatal, de representación del deporte federado español en su conjunto en el ámbito internacional.

Con respecto al primer motivo, debe tenerse en cuenta que la competencia del art. 10.36 del Estatuto para el País Vasco se refiere a la regulación legal, desarrollo y ejecución del deporte en el País Vasco, pero no legitima a la Comunidad Autónoma para regular materias que puedan incidir en el deporte estatal en su conjunto o en el deporte internacional. La representación «única» del deporte autonómico en el ámbito internacional supone trasvasar este límite territorial y convertir a la entidad federativa en un sujeto deportivo internacional cuyas decisiones habrán de producir efectos fuera del territorio de la Comunidad, e incluso del Estado.

Por lo que se refiere a la segunda reflexión, el sistema de representación «en cascada», único posible y previsto por el Estado para el ejercicio de sus competencias, queda privado de sentido al pasar de la representación autonómica directamente a la esfera internacional. La previsión normativa impugnada impide que el Estado pueda ejercer su evidente y manifiesta competencia de representar internacionalmente el deporte español en su conjunto —sin perjuicio de las excepciones, ya mencionadas, que puedan suscitarse, bien porque se trate de un deporte en el que no exista federación española, bien porque la competición no tenga carácter oficial o bien porque el Consejo Superior de Deportes, en otros casos, permita la intervención directa de las federaciones autonómicas en el ámbito internacional.

La conclusión de todo lo afirmado es que el precepto resulta inconstitucional porque en el ámbito internacional la federación deportiva del País Vasco nunca puede tener la representación «única» del deporte vasco sin la intervención del Consejo Superior de Deportes. Si la federación deportiva del País Vasco se integra en la española, los deportistas vascos que participen serán, al mismo tiempo, miembros de ambas federaciones y el deporte vasco que representen será también español en cuanto que forma parte de éste. Si la federación deportiva del País Vasco decide no integrarse en la española, tampoco podrá ostentar la representación en el ámbito internacional porque no podría participar en él y si lo hiciera vulneraría la competencia exclusiva del Estado para representar al deporte español en su conjunto.

2. Mediante providencia de 29 de septiembre de 1998 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como, de conformidad con el art. 34 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento Vasco, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo se acuerda tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución lo que, a su tenor y de acuerdo con el art. 30 LOTC, produce la suspensión, para las partes, de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso y, desde la publicación oficial, para terceros. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en los boletines oficiales del Estado y del País Vasco.

Esta providencia se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 240, de 7 de octubre de 1998, rectificándose los errores padecidos mediante edicto insertado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 249, de 17 de octubre, y en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 194, de 13 de octubre de 1998.

3. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 9 de octubre de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

4. En esa misma fecha el Letrado de los servicios jurídicos centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco presentó escrito interesando que se le tuviera por personado en la representación que ostenta, al tiempo que solicitaba la ampliación del plazo otorgado para formular alegaciones.

Por proveído de 13 de octubre de 1998 la Sección Cuarta de este Tribunal tuvo por personado al Gobierno Vasco en la representación del Letrado antes citado, a quien se concedió una ampliación del plazo para formular alegaciones de ocho días a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El 17 de octubre de 1998 el Letrado del Parlamento Vasco solicitó que se le tuviera por personado en representación de la Cámara y que se le concediera una prórroga de diez días para la formulación y presentación de alegaciones.

Mediante providencia, de 19 de octubre de 1998, se tuvo por personado al Letrado en nombre del Parlamento Vasco, accediéndose a su petición de ampliación del plazo para formular alegaciones en este proceso.

6. El día 19 de octubre de 1998 el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Letrado de la Comunidad Autónoma de Euskadi formuló alegaciones el 3 de noviembre de 1998, interesando la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad, con base en la siguiente argumentación:

a) El Letrado autonómico inicia su exposición delimitando los términos del debate y precisando, en este sentido, que la impugnación se refiere sólo al primer inciso del art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte; y dentro del mismo, «exclusivamente en la parte relativa a la representación internacional del deporte federado vasco por parte de las Federaciones vascas». La mencionada impugnación se sustenta en que el precepto de la ley vasca invade la competencia estatal exclusiva consistente en la representación del deporte español en su conjunto en el ámbito internacional, competencia que se manifiesta en la participación en competiciones internacionales y en la integración de las entidades deportivas españolas en entidades deportivas de ámbito internacional. El motivo de inconstitucionalidad presupone, pues, «que la proyección internacional del deporte es unitaria, que el deporte sólo puede salir al ámbito internacional como deporte del Estado en su conjunto; lo cual, a su vez, conlleva la negación radical de una proyección internacional del deporte autonómico como tal, con su propia especificidad, esto es, la exclusión de una intervención verdaderamente autónoma de las Comunidades Autónomas en la proyección internacional de su propio deporte».

Sostiene el Letrado autonómico que en el escrito rector de este recurso se considera que la intervención autonómica en la proyección exterior de su competencia sobre deporte está suficientemente garantizada mediante las dos fórmulas previstas en la Ley 10/1990, del deporte: integración de las federaciones vascas en las españolas y posibilidad de que aquéllas salgan al ámbito internacional en los casos previstos por la normativa estatal y con la autorización de la Administración del Estado. Sin embargo, «la referida integración conlleva que al ámbito internacional no salga el deporte vasco con su especificidad, sino incorporado al deporte estatal en su conjunto».

Los títulos competenciales aducidos por el Abogado del Estado para fundamentar la competencia estatal para la representación internacional unitaria del deporte estatal no otorgan, en realidad, dicha competencia, planteándose por el Abogado del Estado, implícitamente, la incompatibilidad entre la norma autonómica impugnada y la Ley estatal del deporte que, sin embargo, subraya el Letrado, no es parámetro de constitucionalidad.

Antes de abordar el análisis de los títulos competenciales aducidos de contrario por el Abogado del Estado, el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco recuerda que «al hablar de representación o proyección internacional del deporte nos estamos refiriendo, fundamentalmente, a la participación de entidades deportivas privadas en competiciones de ámbito internacional organizadas por entes privados, y a su integración en entidades deportivas, igualmente privadas, cuya actuación no se circunscribe al territorio de un Estado». A ello se añade el matiz de que la competencia autonómica para configurar la representación internacional del deporte vasco como tal no excluye a la estatal; «lo que excluye es que esta última representación deba ser forzosamente, imperativamente, unitaria».

b) Seguidamente las alegaciones se centran en dar respuesta a la invocación del título competencial «relaciones internacionales» del art. 149.1.3 CE como fundamento de la inconstitucionalidad del precepto, para lo cual se parte del estudio de la doctrina constitucional dictada acerca de esta materia: en particular, de la establecida en las SSTC 1/1986, de 10 de enero; 17/1991, de 31 de enero; y 165/1994, de 26 de mayo.

En la primera de las resoluciones citadas, subraya el Letrado autonómico, el Tribunal Constitucional comienza reconociendo que la proyección exterior de las Comunidades Autónomas es consustancial a su autonomía política, pudiendo realizar actividades no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España, encontrándose su límite en la competencia del Estado ex art. 149.1.3 CE. El alcance de esta competencia estatal se realiza, primero, señalando que la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, siendo objeto de aquella reserva las relaciones entre sujetos internacionales regidas por el Derecho internacional como la celebración de tratados (*ius contrahendi*), representación exterior (*ius legationis*), asunción de obligaciones internacionales y responsabilidad internacional del Estado. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no pueden

concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales, ni «establecer órganos permanentes de representación» ante esas mismas instancias, lo que supone entender el *ius legationis* en términos estrictos, ceñido a las formas de representación que se den ante sujetos de Derecho internacional y sometidas a un estatuto internacional.

Asimismo, el Tribunal determina que el Estado puede establecer «medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas». Esta posibilidad de actuación estatal no se contempla como un contenido de las facultades integrantes del concepto «relaciones internacionales» sino, siempre en opinión del Letrado de la Comunidad Autónoma de Euskadi, «como arbitrio preventivo para impedir que las Comunidades Autónomas, a través del ejercicio de su propio poder de relevancia internacional, perturben o condicionen el ejercicio de la competencia del Estado sobre relaciones internacionales». Se trata, por tanto, de «una garantía preventiva del ejercicio normal de la competencia estatal». Ello conlleva que la puesta en marcha de esta posibilidad tenga como presupuesto la existencia real de un riesgo de perturbación de la competencia estatal sobre relaciones internacionales derivado del ejercicio, por parte de las Comunidades Autónomas, de su poder de proyección internacional y que debe ser proporcional al riesgo y a la finalidad de conjurarlo.

Para concluir las consideraciones sobre la STC 165/1994, el Letrado autonómico se refiere al concepto de «política exterior» manejado por el Tribunal Constitucional, en su opinión, de una forma no tan precisa como el de relaciones internacionales. A este respecto señala que la dirección de la política exterior que corresponde al Estado no es otra cosa que la acción política del Gobierno llevada a cabo con el instrumento de las relaciones internacionales a que se refiere el art. 149.1.3 CE. No se otorgan, por tanto, otras potestades y facultades distintas de las que corresponden a este título competencial y, por ello, el Tribunal no usa el concepto «política exterior» para definir el contenido de la competencia estatal ex art. 149.1.3 CE, sino únicamente para precisar el objeto y alcance de esa garantía preventiva del ejercicio pleno de la competencia estatal de la que se ha hablado. Consecuentemente, la única política exterior que puede hacer el Estado es la que lleva a cabo a través del título «relaciones internacionales» y, por ende, no puede realizar acciones que no sean relaciones internacionales so pretexto de que dirige la política exterior.

Por lo que respecta a la doctrina precedente asentada en la STC 17/1991, en relación con la promoción exterior de la competencia propia, el Letrado autonómico destaca que el Tribunal rechazó que pudiera ampararse en el título del art. 149.1.3 CE la atribución al Estado de la competencia para la difusión internacional del patrimonio histórico, así como el intercambio de información cultural, técnica y científica con otros Estados y Organismos internacionales; pues, de ser así, se cercenaría la competencia autonómica en la protección del patrimonio cultural.

Finalmente, el Letrado autonómico trae a colación la STC 1/1986, invocada por el Abogado del Estado, para apuntar, en primer lugar, que en ella el Tribunal no se pronunció en absoluto sobre la incidencia del art. 149.1.3 CE en la proyección internacional del deporte; y, en segundo lugar, que la apelación a «los intereses propios del deporte federado español en su conjunto» no permite deducir una doctrina constitucional clara sobre la distribución de competencias en materia de organización deportiva y, concretamente, en el aspecto de la proyección internacional del deporte, como pretende el Abogado del Estado. La tesis central de la resolución consiste en que el control o supervisión de la actuación de un ente deportivo de ámbito estatal supera el interés autonómico y, por ello, los límites de la competencia autonómica sobre deporte. Hay que tener en cuenta, subraya el Letrado, que lo discutido fue, simplemente, qué Administración ostentaba competencia para supervisar la decisión de la federación española, concluyendo el Tribunal que correspondía a la estatal por el ámbito supraautonómico de la federación concernida. La mención a los intereses generales del deporte español se hizo para significar que el ámbito de intereses de las federaciones españolas supera el autonómico y no para fundar una eventual competencia estatal para condicionar la

participación de las Comunidades Autónomas en la organización de la proyección internacional de su propio deporte.

A la luz de esta doctrina y teniendo en cuenta que el art. 16.6 de la Ley del deporte vasco tiene por objeto la actuación de entes asociativos privados de ámbito autonómico en el ámbito internacional —haciendo notar que esa misma naturaleza privada es predicable de las federaciones internacionales y de otras entidades como el Comité Olímpico Internacional—, determinándose por la ley vasca que cuando esos entes privados vascos realizan esas actividades *inter privados*, cumplen la función pública de representar en el ámbito internacional privado al deporte vasco; resulta evidente, según el Letrado autonómico, que se trata de una actividad de promoción internacional de la competencia autonómica sobre deporte (art. 10.36 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco: EAPV) o, si se quiere, sobre deporte en relación con la cultura (art. 10.17 del cuerpo normativo). Se trata, pues, de una acción autonómica que se integra en el contenido más elemental de la posibilidad, reconocida por el Tribunal Constitucional, de proyección internacional de la autonomía política de las Comunidades Autónomas. La norma autonómica no invade la competencia estatal porque no contempla relaciones entre Estados o sujetos con personalidad jurídica internacional regidas por el Derecho internacional; tampoco otorga a las federaciones vascas una representación que excluya o condicione el *ius legationis* del Estado ni, en fin, les encomienda la celebración de tratados internacionales (*ius contrahendi*) o la realización de actividades que puedan comprometer la responsabilidad de Derecho internacional.

Siempre en opinión del Letrado autonómico, el Abogado del Estado, tras reprochar a la norma autonómica la invasión del espacio competencial del art. 149.1.3 CE, apunta que la representación unitaria del deporte del Estado en su conjunto que establece la Ley 10/1990 es expresión de la garantía preventiva recogida en la STC 165/1994, acaso porque es consciente de la debilidad de su argumentación. Frente a ello sostiene que la representación unitaria del deporte del Estado en su conjunto, a través de las federaciones españolas, anula por completo y de manera permanente la representación autónoma del deporte vasco como tal, a través de las federaciones vascas, cuando la garantía preventiva de referencia no permite la exclusión total, general y permanente de las competencias autonómicas en la materia de que se trate. Las intervenciones estatales apriorísticas y generales que ampara esta garantía sólo pueden ser las consistentes en los métodos de información recíproca que permitan comprobar la existencia puntual del riesgo referido, siendo evidente que lo postulado en el recurso rebasa este límite. Ante esta situación reitera el Letrado autonómico que estamos ante la promoción del deporte mediante la competición internacional entre sujetos privados y de la participación de esos sujetos en foros internacionales donde se trata de la ordenación de esa competición, actuación que difícilmente puede afectar a la política exterior del Estado.

En cuanto al título «cultura» del art. 149.2 CE, el Letrado autonómico achaca al recurso del Abogado del Estado el no haber expuesto con claridad el argumento sustentador de la inconstitucionalidad del precepto legal por invasión de esta competencia; entrando a continuación a examinar la doctrina de este Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en las SSTC 49/1984, 157/1985, 106/1987, 17/1991, etc.

Se recuerda, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional tiene reiterado que «la competencia sobre cultura es una competencia concurrente» que corresponde, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas; reconociéndose que en materia cultural es destacada la acción autonómica como o «algo inherente a la Comunidad» (STC 49/1984, de 5 de abril). Al parecer del Letrado Autonómico, la intervención principal en la ordenación y protección de la cultura la debe tener la Comunidad Autónoma, siendo la intervención del Estado secundaria y complementaria. Lo que al Estado se le encomienda en el art. 149.2 CE es, primero, respetar la pluralidad cultural y, segundo, intervenir protegiendo la cultura, cualquier cultura y todas las culturas, cuando su acción sea precisa para complementar la tarea de las Comunidades Autónomas. Si el constituyente hubiese detectado alguna necesidad de uniformidad en materia de cultura, no habría optado por la

conurrencia competencial sino que hubiera atribuido la materia al Estado, bien con carácter exclusivo, bien mediante la fijación de las bases.

Por otra parte, subraya el Letrado, el Tribunal Constitucional ha mantenido una doctrina unánime tendente a limitar la potencialidad expansiva del título estatal genérico sobre cultura, tal como se expresó, entre otras, en la STC 109/1996, de 13 de junio, en relación a museos que no eran de titularidad estatal, en la que se afirmaba que «la competencia sobre cultura no puede convertirse en un título universal desde el que puedan realizarse indistintamente todas y las mismas funciones que pueden realizarse desde otras competencias específicas que tienen aspectos culturales». Al entender del Letrado existen unos límites a la intervención estatal en esta materia que se encuentran implícitos en esta doctrina constitucional. En primer lugar menciona la necesidad de comprobar si la materia reservada a la competencia autonómica es exclusivamente una manifestación concreta de la cultura o si tiene otras vertientes no culturales, pues en este caso la limitación debería ceñirse sólo a los aspectos culturales. En segundo lugar indica que cuando un aspecto concreto de la cultura ha sido reservado a la competencia autonómica, el carácter secundario de la intervención estatal en materia cultural se agudiza. Y, finalmente, hace hincapié en que la intervención estatal no sólo no puede anular competencias autonómicas sobre el aspecto cultural específico sino que tampoco puede desconocer la competencia autonómica sobre la cultura en general, pretendiendo exclusividad o uniformidad. Nuevamente hace referencia a la STC 17/1991, para recordar que, aunque el Abogado del Estado sostuvo en aquella ocasión la competencia estatal con una argumentación similar a la ahora empleada (a saber, que el interés general del Estado exige una difusión internacional unitaria de la cultura), el Tribunal descartó que esa difusión fuese incardinable en los títulos de los arts. 149.1.3 y 149.2 CE.

A la luz de esta doctrina, el Letrado autonómico sostiene que nos hallamos ante un supuesto en el que la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de su competencia sobre cultura (art. 10.17 EAPV) ostenta la competencia exclusiva sobre deporte (art. 10.36 EAPV), materia en la que el Estado carece de un título específico. Por otro lado, el deporte es cultura, pero no es sólo cultura, por lo que la competencia autonómica no se limita a la vertiente cultural; la actividad autonómica es una actividad de promoción exterior. La interpretación que hace el Abogado del Estado de la competencia estatal en la materia y que funda su impugnación de la norma autonómica, conlleva la obligatoriedad de una promoción exterior del deporte unitaria, anulatoria de la promoción autónoma del deporte autonómico como tal.

Teniendo lo anterior argumenta el Letrado que la promoción internacional del deporte, a través de la participación en competiciones internacionales y el contacto con entidades deportivas de ámbito internacional, es promoción de un hecho cultural, pero también de una política en materia deportiva, que trasciende lo cultural por lo que la intervención defendida por el Abogado del Estado sobrepasa los límites del 149.2 CE. El aspecto cultural del deporte está específicamente reservado a la Comunidad Autónoma, por lo que la intervención del Estado será secundaria y reducida y deberá estar justificada por la presencia evidente de una necesidad de tratamiento general no para lograr la uniformidad sino para proteger la cultura, que es plural.

Pues bien, en este caso, ni existe esa necesidad de intervención ni la intervención estatal que se defiende protege la cultura. En este sentido, la proyección internacional unitaria del deporte del Estado en su conjunto es una uniformación cultural que niega la pluralidad cultural que reconoce la Constitución y reduce a la nada la política deportiva de las Comunidades Autónomas. La proyección internacional autonómica y singularizada se hace más necesaria, si cabe, respecto de aquellas modalidades deportivas que contribuyen a definir la singularidad cultural de un pueblo o nación. No sólo las llamadas tradicionales, integradas desde antiguo en la cultura de una nación (en este caso, la pelota vasca o los Herri-Kirolak, deportes populares vascos), sino también las modalidades deportivas que tienen una especial presencia, en términos cuantitativos y cualitativos, en esa nación (por ejemplo, ciclismo en el País Vasco, tenis y motociclismo

en Cataluña). Ello no impide que el Estado promueva internacionalmente el deporte, desde una perspectiva cultural, pero sí que elimine las diferencias y los matices.

Por lo que atañe a la invocación del límite territorial de las competencias autonómicas, se apunta que, al carecer de un desarrollo específico en el escrito de demanda, «habrá que suponer que esa extralimitación la deriva (el Abogado del Estado) de la dimensión internacional del asunto; y, si es así, lo mismo que se ha argumentado para defender el precepto impugnado al analizar la materia competencial 'relaciones internacionales' sirve ahora para negar la referida extralimitación competencial». A ello se añade la doctrina constitucional que relativiza el límite territorial de las competencias autonómicas afirmando que negar toda proyección extraterritorial al ejercicio de dichas competencias es tanto como negar la existencia misma de éstas (y cita, entre otras, las SSTC 37/1981, 165/1985 y 48/1988).

8. El escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento Vasco tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 4 de noviembre de 1998, solicitándose la desestimación del recurso y el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado.

Las alegaciones de carácter sustantivo se abren con la determinación del objeto del recurso, señalando a este respecto el Letrado parlamentario que el Abogado del Estado propugna aquí una representación deportiva unitaria del Estado en el ámbito internacional, excluyente de cualquier posible representación deportiva internacional que sea expresión, manifestación o representación de una Comunidad Autónoma. Y esta tesis se sustenta en la Ley 10/1990, del deporte, que por no integrarse en el bloque de la constitucionalidad, debe quedar al margen de este proceso constitucional.

Seguidamente se refiere a la naturaleza de las federaciones deportivas, recordando que son organizaciones de naturaleza privada y que las relaciones deportivas no se establecen entre Estados sino entre asociaciones privadas de distintos ámbitos. Los sujetos que participan en las competiciones deportivas internacionales no son los Estados, ni siquiera necesariamente las selecciones nacionales. Así, en el art. 34 de la Carta Olímpica se dice que «la expresión país significa todo país, Estado, territorio o porción de territorio que el C.I.O. considere, según su absoluta discreción, como zona de jurisdicción de un Comité Nacional Olímpico reconocido». Y es que no puede olvidarse que el deporte es una actividad libre y voluntaria y que la limitación de la libertad, tanto de un individuo como de un grupo no puede ampararse en razones de tipo político. Una limitación de la actividad deportiva de una Comunidad Autónoma por no ser un Estado comportaría, por tanto, una discriminación por razones políticas.

De conformidad con la naturaleza privada de las asociaciones deportivas debe concluirse que no pueden constituirse en sujetos de «relaciones internacionales», por lo que todo intento de encuadrar sus actividades fuera del ámbito del Estado como «relaciones internacionales» comporta una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE y, en este caso, subsume en la competencia estatal la competencia exclusiva sobre deporte de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta idea tiene pleno apoyo en la doctrina sentada por la STC 165/1994, en la que el Tribunal Constitucional conectó el título competencial estatal con determinadas características del ordenamiento internacional, como son el *ius contrahendi* y el *ius legationis*, así como con la creación de obligaciones internacionales y con la responsabilidad del Estado en el exterior.

La doctrina constitucional ha progresado en el sentido de afirmar que allí donde las Comunidades Autónomas ostenten competencias exclusivas debe admitirse también, dentro del marco constitucional, la proyección exterior y la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior correspondiente a la competencia, en tanto en cuanto no incida sobre las materias características del Derecho internacional antes mencionadas. Pues bien, a juicio del Letrado del Parlamento vasco, «resulta imposible pensar que la actividad deportiva internacional sea un ejercicio de soberanía, a no ser que concibamos el deporte como una guerra entre países, como ejercicio soberano del *ius belli*».

En esta misma línea, tras reproducir parcialmente el fundamento jurídico 5 de la STC 165/1994, concluye el Letrado parlamentario que «de cuanto venimos exponiendo se

concluye que el campo de las actividades deportivas internacionales no está contemplado en la competencia de 'relaciones internacionales' del artículo 149.1.3. Asimismo que a las Comunidades Autónomas el artículo 149.1.3 de la Constitución no les veta actuaciones o actividades exteriores que no infrinjan la reserva estatal que contiene el referido artículo». A mayor abundamiento, las posibles responsabilidades derivadas de las actividades deportivas están reguladas en el ámbito privado de las asociaciones y federaciones deportivas, sean éstas de carácter internacional, estatal, autonómico, etc., sin que afecten a la responsabilidad del Estado.

Tampoco cabe incluir el deporte internacional en la actividad exterior del Gobierno, porque éste no es el sujeto de las actividades deportivas internacionales, sino las respectivas federaciones deportivas. Cuestión distinta es la utilización o la resonancia política que los acontecimientos deportivos tienen en el ámbito internacional, tanto en el sentido aglutinante de los grupos o ámbitos cuya representación deportiva ostentan, cuanto en la promoción de la imagen internacionalmente reconocible de un grupo, sea una autonomía o un Estado. Pero esto, subraya el Letrado parlamentario, no es un problema jurídico, sino un problema político.

Con respecto a la competencia en materia de cultura (art. 149.2 CE), señala el Letrado parlamentario que la Constitución distingue entre españoles y pueblos de España que tienen su propia cultura, que es objeto de protección particular por parte del Estado o Nación española. Se trata, evidentemente, de una competencia concurrente, para la cual la STC 49/1984, de 5 de abril, estableció algunas pautas interpretativas de las que se infiere que la preservación y estímulo de los valores deportivo-culturales del País Vasco afecta principalmente a la Comunidad Autónoma, de tal suerte que la competencia estatal habrá de ser complementaria, pero no sustitutiva de la autonómica. Por todo ello se debe concluir que el deporte, en cuanto manifestación cultural (aspecto que no agota la naturaleza del mismo) debe ser atribuido a la Comunidad Autónoma del País Vasco y que la competencia estatal debe dirigirse a garantizar la pluralidad deportiva pero no a diluir lo diverso en representaciones monolíticas y uniformes que no serían otra cosa que la negación de la pluralidad cultural. En este sentido, remarca el Letrado, que la Ley impugnada es una forma de cristalización de la realidad pluricultural y plurinacional reconocida en la CE que, sin embargo, no cierra la posibilidad de que las federaciones vascas —y deportistas individuales— se integren en ámbitos superiores (tal como prevé expresamente en el art. 27 de la Ley vasca del deporte).

Con respecto a la alegada extralimitación territorial, el Letrado del Parlamento Vasco remite la respuesta a lo ya apuntado en relación con la competencia «relaciones internacionales» del art. 149.1.3 CE.

El escrito concluye con la solicitud de que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, mediante otrosí se interesa que se dicte Auto por el que se levante la suspensión del precepto legal impugnado.

9. Por providencia de 8 de octubre de 1998, la Sección Tercera acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, se oyese a las partes personadas para que en el plazo de cinco días expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado el trámite conferido por las partes, este Tribunal acordó, por Auto 35/1999, de 9 de febrero, el mantenimiento de la suspensión del precepto legal impugnado. Dicha decisión fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 44, de 20 de febrero de 1999, y en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 41, de 1 de marzo de 1999.

10. Por providencia de 17 de abril de 2012 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Presidente del Gobierno, tiene como objeto la impugnación de la primera frase del art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte, según la cual «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional».

El recurso se plantea por motivos estrictamente competenciales pues el Abogado del Estado considera que este precepto legal autonómico invade las competencias estatales en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y de cultura (art. 149.2 CE). El representante del Presidente del Gobierno señala, además, que el art. 10.36 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) (competencia exclusiva en materia de deporte) no legitima el ejercicio de competencias autonómicas a nivel internacional y que la exclusividad de la representación del deporte federado vasco en el exterior, que el precepto impugnado atribuye en exclusiva a las federaciones deportivas vascas, es inconstitucional porque desconoce el límite territorial implícito a las competencias autonómicas impidiendo, a su vez, el ejercicio de la competencia necesariamente estatal de representación del deporte federado español en su conjunto en el ámbito internacional, y menoscaba el sistema de representación en cascada previsto por el legislador estatal.

Por su parte, tanto el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco como el Letrado del Parlamento Vasco defienden la adecuación del precepto impugnado al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, aduciendo que ninguno de los títulos competenciales invocados por el Abogado del Estado configura una competencia estatal en relación a la pretendida representación unitaria del deporte. En esencia sostienen que el precepto se dicta al amparo de las competencias exclusivas que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta sobre cultura (art. 10.17 EAPV) y deporte (art. 10.36 EAPV) y que su contenido versa sobre la participación de entidades deportivas privadas en competiciones de ámbito internacional organizadas por entes igualmente privados, como son las federaciones internacionales y el Comité Olímpico Internacional. En particular, el Gobierno Vasco argumenta que la promoción internacional de una actividad privada autonómica no afecta a las políticas exteriores del Estado, ni condiciona el ejercicio de sus competencias, señalando que negar la eficacia extraterritorial de las competencias autonómicas es negar su propia existencia. El Letrado del Parlamento Vasco subraya que no se trata de una representación oficial sino de una representación deportiva, poniendo de relieve que los participantes en confrontaciones deportivas internacionales no son necesariamente representantes de Estados o selecciones nacionales, sino que pueden serlo de cualquier país, territorio, o porción de territorio que se considere como «zona de jurisdicción» de un Comité Nacional Olímpico reconocido.

2. Establecidas en estos términos las posiciones de las partes, y con carácter previo al análisis del fondo del asunto, conviene precisar el objeto de este recurso de inconstitucionalidad. Aunque se impugna la totalidad del primer inciso o frase del art. 16.6 de la Ley del deporte del País Vasco, las dudas de constitucionalidad que se plantean en este proceso se circunscriben, sin embargo, a la atribución a las federaciones vascas de la exclusividad de la representación del deporte federado vasco en el ámbito internacional. No se cuestiona, por tanto, la posibilidad de que las federaciones vascas representen al deporte federado vasco en el ámbito internacional sino, únicamente, que dicha representación sea configurada como «exclusiva» —al definirse a las federaciones vascas como «únicas» representantes del deporte federado vasco. Por otro lado, conviene también subrayar que ese carácter «exclusivo» no se discute cuando se refiere a la representación del deporte federado vasco en el ámbito estatal, previsión que también se contiene en el precepto impugnado.

Por lo tanto, nuestra tarea consiste en determinar si la previsión contenida en el precepto impugnado de la Ley del deporte vasco, en el sentido apuntado, invade las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales (149.1.3 CE) y de cultura (art. 149.2 CE), suponiendo un ejercicio extralimitado de la competencia autonómica que

impide el ejercicio de competencias propias del Estado y quebranta el modelo de organización deportiva piramidal que establece la normativa vigente o si, por el contrario, se trata del normal ejercicio de la competencia que, sobre el deporte, ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco conforme a lo previsto en el art. 10.36 de su Estatuto de Autonomía.

3. Delimitado de esta forma el objeto de nuestro enjuiciamiento debemos abordar ahora el encuadramiento competencial de las cuestiones controvertidas, dejando para más adelante la cuestión relativa a la posible extralimitación territorial de la eventual competencia autonómica. Sobre este particular, el Estado considera de aplicación para la resolución del presente proceso constitucional el título competencial relativo a las «relaciones internacionales» del art. 149.1.3 CE, así como el art. 149.2 CE que configura el servicio a la cultura «como deber y atribución esencial» del Estado sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas. La Comunidad Autónoma del País Vasco, por su parte, invoca su competencia exclusiva en materia de deporte, según el art. 10.36 EAPV, y sus competencias en materia de cultura según el art. 10.17 EAPV.

4. Iniciando nuestro análisis por el título competencial previsto en el art. 149.1.3 CE que invoca el Abogado del Estado conviene recordar nuestra doctrina al respecto, establecida en la STC 165/1994, de 26 de mayo, en la que resolvimos el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Decreto del Gobierno Vasco que preveía la existencia y el encuadramiento en el Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de una Oficina del País Vasco en Bruselas; doctrina que conocen e invocan todas las partes en este proceso, si bien para sostener posiciones de diverso signo, y que recientemente hemos sintetizado en la STC 31/2010, de 28 de junio, (FJ 125).

En aquella resolución señalamos que para determinar si existe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas realicen actividades que se proyecten fuera de España es preciso partir de la «estructura del Estado autonómico o Estado de las Autonomías», donde «las Comunidades Autónomas han asumido (con carácter exclusivo, o bien compartido con el Estado) un conjunto de funciones públicas —de normación o de ejecución— que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación»; sin que, a la vista de ese haz de competencias, pueda «en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España» (FJ 3).

Ahora bien, quedan en todo caso fuera de las competencias autonómicas cualesquiera actividades que puedan encuadrarse en el título «relaciones internacionales» reservado en exclusiva al Estado ex art. 149.1.3 CE. Para especificar el alcance de este título señalamos entonces que, en sentido negativo, 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» (FJ 5). Y, en sentido positivo, especificamos 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 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 (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993)» (*ibidem*).

Consecuentemente, «la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (FJ 6), pues los entes territoriales dotados de autonomía en el seno de un único Estado soberano no son sujetos de Derecho internacional. Esta precisión no permite efectuar «una exposición exhaustiva de cuáles sean esas actividades, por cuanto que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen: lo que significará 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.» (*ibidem*).

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta evidente que la llamada «representación internacional» en el ámbito deportivo tiene difícil encaje en la materia de «relaciones internacionales» prevista en el art. 149.1 3 CE, puesto que ni nos encontramos ante relaciones entre Estados u otro tipo de organismos públicos —ya que las estructuras deportivas internacionales tienen un carácter absolutamente privado— ni la participación en competiciones oficiales supone la asunción de compromisos u obligaciones internacionales de ningún tipo.

Así lo hemos mantenido recientemente en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la adecuación a la Constitución de determinados preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la que, con ocasión de pronunciarnos sobre la constitucionalidad del apartado segundo del art. 134 EAC relativo a la competencia autonómica sobre «deporte y tiempo libre» —que prevé la participación de la Generalitat «en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte»— por su posible colisión con las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), dijimos que «la participación de la Generalitat en entidades y organismos europeos o, en general, internacionales ‘que tengan por objeto el desarrollo del deporte’, no supone ... el ejercicio de potestades que están reservadas al Estado ex art. 149.1.3 CE, ni puede condicionar el libre y pleno ejercicio estatal de dicha competencia correspondiendo al Estado regular su alcance y modalidades» (FJ 80). En idéntico sentido nos pronunciamos respecto de la impugnación de la atribución a la Generalitat de Cataluña de la competencia sobre «la proyección internacional de la cultura catalana» [art. 127.1 d) EAC] que los recurrentes consideraban contraria a la doctrina de la STC 165/1994, de 26 de mayo, reiterando que «frente al reproche formulado al precepto estatutario, la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales. Y es que la competencia estatal en el ámbito de las ‘relaciones internacionales’ (art. 149.1.3 CE), que ciertamente incluye, entre otros contenidos, el ejercicio del *ius contrahendi*, no impide que las Comunidades Autónomas realicen actividades en el exterior que sean proyección de sus competencias materiales, siempre que no perturben o condicionen la competencia estatal (STC 165/1994, FFJJ 3 a 6), lo que hemos corroborado precisamente en materia de cultura (STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 6)» (FJ 73).

La aplicación de la doctrina expuesta a este caso demuestra que la invocación del título competencial de «relaciones internacionales» no resulta aplicable para resolver la controversia planteada, ni puede sustentar una pretendida invasión de competencias estatales —ni siquiera por alusión a política exterior como acción política del Gobierno— o el impedimento de su ejercicio, puesto que la actividad deportiva en su dimensión

internacional no puede calificarse como materia propia de las «relaciones internacionales», en el sentido estricto en que ha sido definido por nuestra doctrina, independientemente de la mayor o menor dimensión simbólica o sociológica de las competiciones internacionales en las que participe el deporte español. La afirmación anterior no descarta que la dimensión internacional del deporte pueda tener una incidencia en la propia acción exterior del Estado; incidencia que, aun sin implicar el ejercicio de las actividades propias de las relaciones internacionales, justifique la intervención estatal en esta materia.

5. Por lo que respecta a la invocación, tanto por el Abogado del Estado (art. 149.2 CE) como por la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 10.17 EAPV) de las competencias que Estado y Comunidad Autónoma poseen en materia de cultura —pues se trata esta de una materia sobre la que se proyectan competencias concurrentes tal como se recoge en la Constitución e indicamos en nuestra STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6 y en la STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 2— debemos señalar que la cuestión suscitada difícilmente admite tal encuadre competencial.

Ciertamente, no puede negarse la existencia de una dimensión cultural del deporte dada su relación con el desarrollo de la personalidad, con la educación y con el intercambio de valores y culturas que fomenta la práctica deportiva, especialmente cuando dicha práctica se desarrolla a nivel internacional. Como ya señalamos en la STC 109/1996, de 13 de junio (FJ 3), si se adopta una noción de cultura en sentido amplio «son muchas las materias competenciales específicamente contempladas en el bloque de la constitucionalidad que tienen un contenido cultural, desde la enseñanza hasta los diversos medios de comunicación social, pasando por las bibliotecas, los espectáculos, el deporte o la artesanía». Esta innegable dimensión cultural del deporte —que se muestra de forma más intensa en relación a los deportes autóctonos o tradicionales de cada Comunidad Autónoma, que en ocasiones se proyectan también a nivel internacional, y de forma más leve en relación a otras prácticas deportivas— no se ve, sin embargo, concernida o afectada en este caso concreto pues la específica regulación cuya constitucionalidad se aborda en este proceso tiene un arduo encaje en el título competencial de cultura, ya que se refiere única y exclusivamente a una cuestión organizativa o estructural de la práctica del deporte (en relación a la representación internacional de una modalidad deportiva) y no a otras dimensiones del mismo. No nos encontramos, en definitiva, ante una regulación referida a una manifestación cultural en sentido estricto, como pueda serlo la relativa al cine (STC 49/1984, de 5 de abril); a los espectáculos (SSTC 143/1985, de 24 de octubre); al patrimonio histórico-artístico (STC 17/1991, de 31 de enero); a los museos (109/1996, de 13 de junio), o al libro (STC 71/1997, de 10 de abril).

En cualquier caso conviene recordar que «la competencia sobre cultura no puede convertirse en un título universal desde el que puedan realizarse indistintamente todas y las mismas funciones que pueden realizarse desde otras competencias específicas que tienen aspectos culturales» (STC 109/1996, de 13 de junio, FJ 4) sin que quepa extender la competencia estatal sobre cultura «a ámbitos no queridos por el constituyente ... pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma» (STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 3).

6. El encuadre competencial del precepto impugnado, atendiendo a su objeto y a su finalidad, ha de situarse exclusivamente en la materia específica de deporte, pues su contenido se inscribe en la regulación «de la estructura asociativa del deporte vasco en sus distintos segmentos organizativos» —tal como se señala en el preámbulo de la Ley del deporte del País Vasco— y, en concreto, de las federaciones deportivas, a fin de proceder a su reestructuración y «dar solución a la preocupante atomización federativa». Se da cumplimiento así al mandato constitucional de fomento y promoción del deporte (art. 43.3 CE) teniendo en cuenta que, si bien la práctica del deporte es libre y voluntaria (art. 2.2 de la Ley del deporte del País Vasco) se trata de «una actividad social de interés público que contribuye a la formación y al desarrollo integral de las personas, a la mejora

de su calidad de vida y al bienestar individual y social» (art. 2.1 de la Ley del deporte del País Vasco) y tiene una importante incidencia en el desarrollo de la salud, repercutiendo en otros sectores como puedan ser el de la educación o la cultura. Esta relevancia social (y también económica) justifica una intervención de los poderes públicos que no se limita, necesariamente, a las tradicionales medidas de fomento (como puedan ser ayudas económicas, incentivos fiscales o premios honoríficos) sino que se extiende a la ordenación de dicha práctica deportiva, a la adopción, también, de medidas positivas, de carácter organizativo que inciden directamente en la consolidación y promoción de una determinada práctica deportiva, con especial importancia cuando nos encontramos ante el deporte profesional [en esta línea, pero en relación con el ámbito de la investigación científica y técnica, ya nos pronunciamos en la STC 90/1990, de 11 de junio, FJ 2 A) b)].

Encuadrada la cuestión en la materia «deporte», hay que poner de relieve que la Constitución no contiene reserva competencial alguna a favor del Estado en el art. 149 CE, habiendo sido asumidas dichas competencias por la Comunidad Autónoma del País Vasco a través de su Estatuto de Autonomía cuyo art. 10.36 EAPV define como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco el «turismo y deporte. Ocio y esparcimiento». Con esta perspectiva, la alusión contenida en el art. 148.1.19 CE —según el cual las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre «la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio»— tiene ciertamente un valor hermenéutico, en relación a la voluntad constitucional de que dicha materia sea asumida por las Comunidades Autónomas, que no puede ignorarse.

7. Partiendo, pues, de la exclusividad de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de deporte, conviene recordar ahora, a efectos del posterior enjuiciamiento del precepto impugnado, que las competencias autonómicas —incluso aquellas que han sido configuradas como exclusivas— deben ejercerse: (a) con respeto a las competencias que puedan corresponder al Estado en virtud de otros títulos competenciales y (b) de acuerdo con el principio de territorialidad de las competencias, como algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales que de forma expresa se consagra en el art. 20.6 EAPV (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2).

a) Respecto de la primera cuestión, el hecho de que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostente la competencia exclusiva sobre la materia de deporte, de acuerdo con el art. 10.36 EAPV, y que el Estado carezca de un título competencial constitucional específico no significa, no obstante, que el Estado no pueda intervenir, en concurrencia con las Comunidades Autónomas, en la regulación del deporte. La propia «realidad» poliédrica de la materia deportiva determina necesariamente el entrecruzamiento de títulos competenciales, la concurrencia de la actuación de las diversas Administraciones públicas —estatal, autonómica y local— en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva (salud, educación, cultura, investigación, educación física, profesiones reguladas o legislación mercantil, por ejemplo) que exigen en algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia de deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado (por ejemplo, la especial vinculación del deporte con la salud (STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 7). Como señalamos en la STC 16/1996, de 1 de febrero, «el Estado ostenta competencias sobre determinadas materias, singularmente educación y cultura, que pueden incidir también sobre el deporte; todo ello sin perjuicio de las competencias específicas que la Ley 10/1990, del deporte, atribuye al Estado, en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en colaboración también con las Comunidades Autónomas, del deporte de alto nivel.» [FJ 2 C) t)]. Pues, en efecto, la citada Ley 10/1990, de 15 de octubre, se aprueba con el objeto de proceder a «la ordenación del deporte, de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado» y a la coordinación «con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales, [de] aquellas [otras competencias] que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses

generales del deporte en el ámbito nacional»; ley que no fue objeto de reproche competencial alguno por parte de ninguna Comunidad Autónoma, como tampoco lo fue su predecesora (Ley 13/1980, de 31 de marzo).

Especialmente relevante a los efectos de enjuiciamiento del precepto controvertido es la incidencia de la dimensión internacional del deporte en la acción exterior del Estado español puesto que la representación internacional del deporte federado español puede calificarse como una cuestión de interés general, relacionada directamente con la imagen exterior que se proyecta del Estado Español, que, si bien no se integra —como ya hemos señalado— en el título competencial de «relaciones internacionales» constituye fundamento suficiente de la intervención reguladora del Estado en materia deportiva y se proyecta, consecuentemente, sobre el alcance de las competencias autonómicas en esta materia, en el sentido de que determinadas decisiones —como la decisión de participación de las selecciones españolas en competiciones internacionales, la autorización de la inscripción de las federaciones españolas en las federaciones internacionales correspondientes, o la autorización de la celebración de competiciones internacionales de carácter oficial en territorio español (art. 8 Ley 10/1990)— ha de ubicarse necesariamente en el ámbito de decisión del Estado, constituyendo un límite externo al ejercicio de las competencias autonómicas. Así, lo apuntamos en el ATC 35/1999, de 9 de febrero (FJ 2), en el que, con motivo de nuestro pronunciamiento sobre el mantenimiento de la suspensión de la aplicación del precepto aquí controvertido, señalamos que «la vigencia y aplicabilidad de la norma aquí impugnada habría de perjudicar gravemente aquel interés [general], 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», lo que indudablemente establece una conexión entre interés general y representación unitaria del deporte español en el ámbito internacional; aunque también es cierto que dicha afirmación se realizó sin prejuzgar, por tanto, el fondo y sin pretender «que el interés general sólo puede verse satisfecho con la garantía de disciplinas normativas unitarias» (FJ 2).

b) Por lo que concierne a la segunda cuestión, conviene advertir que constatada la vigencia del principio de territorialidad de las normas y actos de las Comunidades Autónomas, no puede obviarse, no obstante, que «dichos principios [principio de territorialidad y de unidad de mercado], por su cualidad de tales, no pueden ser interpretados en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional [por referencia al principio de territorialidad, SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 5; y 126/2002, de 23 de mayo, FJ 9 a)]» (STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 5). Es más, como señalamos en la ya citada STC 165/1994 —respecto de la materia «relaciones internacionales»— allí donde las Comunidades Autónomas sean titulares de competencias exclusivas es constitucional la actividad internacional (proyección exterior) siempre que no se afecte a materias propias del ordenamiento internacional, ni se enerve el ejercicio de otras competencias que correspondan al Estado.

Con carácter general, estas consecuencias supraterritoriales son el resultado lógico de «la unidad política, jurídica, económica y social de España» que «impide su división en compartimientos estancos», por lo que «la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» [STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; doctrina luego reiterada en las SSTC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2, y en la ya mencionada STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 3 b)]. Así, la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos autonómicos no puede significar que esté vedado a los órganos autonómicos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias en otros lugares del territorio nacional o internacional siempre

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

En conclusión, el ejercicio de las competencias asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, tiene como límite el ejercicio de las competencias propias del Estado, bien como consecuencia de la concurrencia de otros títulos competenciales —como ocurre, por ejemplo, cuando la competencia del Estado en comercio exterior (149.1.10 CE) o sobre la planificación general de la economía (149.1.13 CE) se superpone a la competencia autonómica de turismo (STC 13/1988, de 4 de febrero, FFJJ 1, 2, 3 y 9, en materia de «ferias internacionales») —; bien como consecuencia de la afectación de un interés nacional o — como señalamos en la STC 133/1990, de 19 de julio, (en relación con la materia «protección civil») — de «la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico» (FJ 6). Límites o condicionamientos que no excluyen *per se* la proyección extraterritorial o internacional de las competencias autonómicas cuando ello sea posible.

8. La aplicación de los límites que se acaban de señalar a las competencias autonómicas en materia deportiva tuvo su reflejo en la STC 1/1986, de 10 de enero. En ella sostuvimos que la atribución estatutaria de la competencia exclusiva en materia de deporte debe necesariamente ponerse en conexión, de un lado, con el carácter territorialmente limitado de las competencias autonómicas y, de otro, con la posible afectación de intereses generales —supraautonómicos— del deporte español «en su conjunto» cuya defensa y promoción corresponderán, entonces, al Estado.

En efecto, en la citada Sentencia —en la que resolvimos el conflicto positivo de competencia entablado por la Generalitat de Cataluña respecto de la competencia para autorizar «la posible participación federativa catalana en competiciones internacionales cuando no comparezca la federación española correspondiente» (FJ 1)— hicimos hincapié en que, sin cuestionar la posible proyección internacional de las federaciones deportivas de ámbito catalán (permitida, de hecho, por el art. 14 de la Ley general de la cultura física y del deporte, entonces vigente, siempre que se contase con la preceptiva autorización), «la posible intervención administrativa que aquí se viene considerando no puede corresponder a las autoridades de la Comunidad Autónoma, pues si ésta tiene, sin duda, competencias en materia deportiva con arreglo a su Estatuto de Autonomía, no es menos cierto que estas competencias, como cualesquiera otras de las que ostente, no pueden desplegarse sobre entes que, como en este caso ocurre, existen y desarrollan sus actividades en un ámbito nacional sustraído ya al ejercicio de las potestades autonómicas, estando la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas, al servicio de la gestión de sus intereses propios (art. 137 de la Constitución), limitados *ratione loci* (art. 25.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y no siendo desde ella posible, ciertamente, la afectación, como aquí habría de ocurrir, de intereses que son propios del deporte federado español en su conjunto. Si así no fuera, por lo demás, se quebraría la coherencia y el sentido mismo de la intervención administrativa controvertida, en la que ha de buscarse, sin perjuicio de otras consideraciones no pertinentes ahora, que sean coextensos los ámbitos de actuación del ente controlado y de aquel que ejerce el control.» (FJ 3).

9. Delimitados ya los criterios constitucionales que habrán de guiarnos en la resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado, debemos abordar ahora el concreto ejercicio que, de la competencia reconocida en el art. 10.36 EAPV, ha llevado a cabo la Comunidad Autónoma del País Vasco a través de la promulgación de la Ley 14/1998 del deporte vasco y, en particular, del precepto impugnado (art. 16.6 primer inciso). Para ello, y antes de entrar en cuestiones de orden constitucional, conviene tomar en consideración la regulación contenida en la ley del Parlamento Vasco que conforma el contexto en el que se inscribe la disposición aquí enjuiciada.

El legislador vasco regula la actividad deportiva reproduciendo el modelo de organización actualmente consolidado, tanto a nivel internacional como nacional, fundamentado en tres ejes: carácter privado de las organizaciones deportivas (independientemente de que puedan ejercer funciones públicas por «delegación»); monopolio federativo (esto es, una federación por modalidad deportiva) y estructura organizativa en cascada o piramidal (que implica que las entidades deportivas de base, de una determinada modalidad deportiva, se integran en su federación provincial correspondiente —territorial, en el caso del País Vasco— que, a su vez, se integra en la federación autonómica, y luego en la estatal, a efectos de poder participar en determinadas competiciones estatales e internacionales, configurándose así una estructura piramidal, escalonada o en cascada, de tal suerte que cada uno de los niveles comprende y agota el inferior, en términos estrictamente territoriales). Rasgos, todos ellos, que definen la organización deportiva española y que fueron refrendados por este Tribunal en nuestra STC 67/1985, de 24 de mayo, con ocasión del análisis sobre la naturaleza de las federaciones deportivas desde la perspectiva del art. 22 CE.

Así, la Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte vasco parte de la configuración de las federaciones deportivas vascas como agentes colaboradores de la Administración (arts. 3 y 15.3) y del monopolio federativo pues «sólo podrá reconocerse dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco una federación vasca por cada modalidad deportiva» y «una federación territorial en cada territorio histórico por cada modalidad» (art. 24.1); previsión que ha de ponerse en relación con la contenida en el art. 16.7 que exige la necesaria integración de las federaciones territoriales en las federaciones vascas de su modalidad deportiva y el art. 27 que prevé la integración de las federaciones vascas en federaciones de ámbito territorial superior, haciéndose referencia, en el art. 45.1 segundo inciso, a la necesidad de coordinación de las funciones y actividades de las federaciones territoriales y vascas de una determinada modalidad deportiva «garantizando una correcta estructura piramidal de las competiciones deportivas». Se reitera, así, a nivel autonómico, el mismo modelo establecido en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, respecto del deporte federado español que prevé la integración de las federaciones autonómicas en la federación española de la modalidad deportiva correspondiente a efectos de representar al deporte español en el ámbito internacional (arts. 33.2 y 34).

La norma vasca parte, además, del principio general de territorialidad en el ejercicio de la propia competencia deportiva, de su proyección en el ámbito autonómico, subrayando como función de las federaciones deportivas «la promoción o la práctica de una misma modalidad deportiva dentro de su ámbito territorial» (art. 15), así como la calificación autorización y ordenación de «las actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito comunitario de su modalidad deportiva» (art. 16.3); sin que ello obste a la previsión de la proyección internacional del deporte autonómico en términos de no exclusividad —art. 16.6, segundo inciso, que establece el deber de las federaciones vascas de «fomentar e instrumentar la participación de sus selecciones deportivas en actividades y competiciones deportivas estatales e internacionales» o la previsión del art. 37 relativo a la promoción de la participación de las selecciones vascas en competiciones y organismos internacionales.

10. Resumido así el contexto normativo en el que se inserta el precepto autonómico impugnado conviene reiterar que no se cuestiona en este proceso constitucional la exclusividad que el art. 16.1 primer inciso de la Ley del deporte del País Vasco atribuye a las federaciones vascas en la representación del deporte federado vasco en el ámbito

estatal. Parece entenderse, así, que esta exclusividad en nada incide o menoscaba las competencias que ostenta el Estado en relación a las federaciones deportivas españolas, pudiéndose concebir como el corolario lógico de la estructura piramidal del deporte, según la cual sólo las federaciones vascas —y no las de los territorios históricos u ámbito territorial inferior— serán las representantes del deporte vasco en el ámbito nacional y, por tanto, las llamadas a integrarse en la federación española de la correspondiente modalidad deportiva a efectos de participar en competiciones oficiales de carácter nacional e internacional.

La controversia tampoco se suscita respecto de la posibilidad de que las federaciones vascas sean representantes del deporte federado vasco en el ámbito internacional — posibilidad prevista en otros preceptos de la Ley 14/1998 que no han sido impugnados en este proceso constitucional (como el art. 16.6 segundo inciso o el art. 37 de la Ley del deporte del País Vasco) y que, como hemos apuntado tanto en el fundamento jurídico 7 b) como en el fundamento jurídico 8 de esta resolución, el Tribunal Constitucional ha admitido expresamente—, sino de la exclusividad que se atribuye a dicha representación cuando se afirma que las federaciones vascas serán las «únicas» representantes del deporte federado vasco en el ámbito internacional.

La aplicación de los criterios apuntados en los fundamentos jurídicos 7 a) y b) y 8 determina que la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre «deporte», no pueda prever que las federaciones vascas serán las «únicas representantes del deporte federado vasco» con carácter general, pues ello implicaría que el legislador vasco está configurando el régimen o la regulación de determinadas facetas de la materia de deporte que afectan a la imagen exterior del Estado y que inciden en la esfera de intereses del deporte federado español en su conjunto; cuando, en realidad, se trata de decisiones que quedan al margen del poder de actuación de las Comunidades Autónomas y pertenecen forzosamente al del Estado, constituyendo, así, un límite externo al ejercicio de esa competencia exclusiva autonómica. Las cuestiones que se incluyan en esa «representación internacional» del deporte federado español en su conjunto —relativas por ejemplo a la organización de competiciones internacionales oficiales en territorio español; a la decisión de participar en competiciones internacionales en el exterior o a la conformación de las selecciones españolas— no pueden pertenecer al ámbito de decisión de una Comunidad Autónoma pues trascienden de su esfera de intereses propios y tampoco pueden ser configuradas como un pretendido efecto extraterritorial de una competencia propia. Los intereses que se ven afectados como consecuencia de la necesidad de atender a la imagen internacional del Estado español, a la representación unitaria del deporte federado español en su conjunto en competiciones internacionales, y sus consiguientes efectos simbólicos, requieren de una actuación no fragmentada, de una actuación común y coordinadora que sólo puede competir al Estado.

No obstante, las consideraciones precedentes no abocan a la estimación del presente recurso de inconstitucionalidad, puesto que el art. 16.6, primer inciso, admite una lectura conforme a la Constitución que, si es posible, resulta obligada. Ciertamente, «la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (por todas SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11; y 32/2011, de 17 de marzo de 2011, FJ 9).

Pues bien, en este caso, teniendo en cuenta el contexto normativo en que se integra el concreto inciso impugnado del art. 16.6 de la Ley del deporte del País Vasco existe una lectura plenamente conforme con el orden constitucional de competencias que se vincula, precisamente, a la existencia de un espacio en el que el legislador vasco, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de deporte, puede configurar a las federaciones vascas como «únicas representantes del deporte vasco» en la esfera internacional.

Conviene subrayar, en este punto, que el precepto cuestionado se refiere al «deporte federado vasco» sin aludir ni pretender su aplicación al «deporte federado español», que es el regulado por el Estado. La propia previsión de la integración de las federaciones vascas en las federaciones españolas permite contemplar un escenario en el que la participación del deporte vasco en competiciones oficiales sigue los cauces que derivan de esa estructura piramidal prevista por ambos legisladores, autonómico y estatal.

La previsión legal que atribuye a las federaciones vascas la exclusividad en la representación internacional del deporte federado vasco se cifiere, por tanto, a los supuestos en que las federaciones vascas no tienen correspondencia en una federación española sino que, conforme a la normativa internacional aplicable (según los estatutos de la organización internacional de que se trate) y a las propias previsiones estatales al respecto, participan directamente en una competición internacional porque no se ve involucrado un interés nacional, no se afecta al deporte federado español en su conjunto, ni se incide en la imagen exterior del Estado español.

Es en ese espacio en el que no se produce una confluencia o concurrencia con la competencia que ostenta el Estado en relación con la dimensión internacional del deporte, donde la previsión del art. 16.6, primer inciso, adquiere todo su sentido, sin perturbar la competencia estatal ni quebrar la estructura piramidal del deporte. Se trata de supuestos que no corresponde deslindar a este Tribunal pero a los que se refiere expresamente el Abogado del Estado en sus alegaciones: participación del deporte federado vasco en competiciones internacionales no oficiales; en competiciones internacionales oficiales de modalidades deportivas para las que no se haya creado una federación española; o en eventos deportivos en los que no participen selecciones nacionales de otros Estados o países y/o cuenten con la preceptiva autorización del Consejo Superior de Deportes. Esta posibilidad ya fue apuntada en nuestra STC 1/1986, en relación a la Ley del deporte 13/1980, de 31 de marzo, en la que afirmamos que «toda vez que este precepto, referido sólo a competiciones oficiales, no descarta, en términos absolutos, toda participación internacional de las federaciones deportivas de ámbito autonómico, sino sólo, estando a su tenor literal, en aquellos casos en que los encuentros pretendan celebrarse con selecciones nacionales extranjeras» resulta posible, «de conformidad con nuestro ordenamiento deportivo, una intervención en encuentros internacionales de las federaciones deportivas cuyo ámbito propio se extienda al territorio de una Comunidad Autónoma» (FFJJ 2 y 3). En la misma línea hemos señalado, con motivo del mantenimiento de la suspensión del precepto controvertido, que la representación unitaria del deporte no es la única vía posible para satisfacer el interés general en juego (ATC 35/1999, de 9 de febrero). En esos casos de no confluencia, la representación del deporte federado vasco corresponderá únicamente a las federaciones vascas, en aplicación del art. 16.6, primer inciso, excluyendo, por otra parte, la eventual participación de las federaciones de los territorios históricos.

Conviene recordar asimismo que la participación o afiliación de entidades deportivas y/o culturales autonómicas en organizaciones internacionales no implica *per se* que se esté atribuyendo al órgano de la Comunidad Autónoma de que se trate la condición de sujeto internacional, cualidad que le está vedada *ex art.* 149.1.3 CE, por lo que será posible siempre que lo permita la normativa correspondiente dictada por la organización internacional de que se trate y no invada la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales reconocida en el art. 149.1.3 CE. (STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 127 y 129).

11. 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.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 4033-1998 interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación y declarar que el art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte, primer inciso, es constitucional siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 11.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, al que se adhiere el Magistrado don Javier Delgado Barrio, respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4033-1998

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente Voto particular, al discrepar del fallo y de parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia que ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la frase primera del art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte, conforme a la cual «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional».

A mi entender, en virtud de los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que resumidamente expongo a continuación, el recurso de inconstitucionalidad debió de ser estimado, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto impugnado en el inciso «e internacional».

1. El Tribunal ha perdido la ocasión que el presente recurso le brindaba de aclarar el significado del contenido y alcance del título atributivo de competencia exclusiva al Estado en materia de «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE).

Es cierto que la doctrina de este Tribunal ha venido concretando el título competencial enunciado en el art. 149.1.3 CE señaladamente en las actuaciones relativas a la celebración de Tratados (*ius contrahendi*), representación exterior del Estado (*ius legationis*), creación de obligaciones internacionales y responsabilidad internacional del Estado (por todas, STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5, con cita de doctrina precedente: SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993), pero sin que esta enumeración pretenda tener un carácter exhaustivo, como lo hemos venido a corroborar expresamente en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 73 y 125 (que cita la anterior doctrina).

Por ello ha de entenderse que de nuestra doctrina se extrae sin dificultad la conclusión de que, además de los atributos clásicos que el Derecho internacional reconoce a los Estados, se integra también en la competencia del Estado ex art. 149.1.3 CE «la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado», por lo que «dentro de la competencia 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» (STC 31/2010, FJ 125) a esa competencia estatal de dirección y puesta en ejecución de la política exterior. Por ello, la competencia estatal en el ámbito de las «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE) «no impide que las Comunidades Autónomas realicen actividades en el exterior que sean

proyección de sus competencias materiales, siempre que no perturben o condicionen la competencia estatal» (STC 31/2010, FJ 73; en parecidos términos, FJ 125). Y, en particular, la participación de las Comunidades Autónomas en entidades y organismos internacionales «que tengan por objeto el desarrollo del deporte» ni puede suponer «el ejercicio de potestades que están reservadas al Estado ex art. 149.1.3 CE, ni puede condicionar el libre y pleno ejercicio estatal de dicha competencia, correspondiendo al Estado regular su alcance y modalidades» (STC 31/2010, FJ 80). Por eso mismo, la eventual atribución estatutaria de la facultad de promover la afiliación de las organizaciones deportivas de la Comunidad Autónoma a las entidades afines de ámbito internacional «está supeditada a lo que se disponga tanto en la normativa reguladora de las entidades de ámbito internacional respecto a las que se persigue la afiliación como a la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3 CE»; esa eventual actividad promocional de la Comunidad Autónoma que se proyecta sobre las organizaciones deportivas en las que ostenta competencias «le permite promover su proyección exterior siempre en el respeto de las competencias del Estado ex art. 149.1.3 CE, esto es, sin menoscabar la representación española en el seno de dichas organizaciones» (STC 31/2010, FJ 129).

En definitiva, el título competencial en materia de «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE) no queda reducido a las relaciones reguladas por el Derecho internacional, sino que tiene un contenido y alcance más amplio, conforme ha quedado expuesto. En efecto, al contrario de lo que se afirma en la Sentencia de la que discrepo (fundamento jurídico 4), la representación internacional en el ámbito deportivo incide claramente (como alegaba con acierto el Abogado del Estado) en la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.3 CE, ya que la materia de «relaciones internacionales» no se ciñe exclusivamente a las relaciones regidas por el Derecho internacional.

Por otra parte, el hecho de que las federaciones deportivas, estatales o autonómicas, tengan naturaleza jurídica privada en nuestro Derecho positivo, no es razón suficiente para excluir la afectación del título competencial del art. 149.1.3 CE. Como ya afirmara este Tribunal en la STC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 4, las federaciones deportivas son «asociaciones de carácter privado a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo». En este sentido, las federaciones deportivas, aunque privadas, ejercen funciones públicas por atribución del legislador, cumplen fines de interés público y general, «que son propios del deporte federado español en su conjunto» (STC 1/1986, de 10 de enero, FJ 3) y representan la «imagen internacional de España» cuando intervienen en competiciones deportivas oficiales fuera de España; imagen «que se vería inevitablemente alterada en un foro de tanta y tan eficaz difusión como es el de las competencias deportivas», si se mantiene la vigencia y aplicación de un precepto que determine que la federación autonómica de cada modalidad deportiva sea la única representante del deporte federado autonómico en el ámbito internacional, como así se dijo en el ATC 35/1999 al confirmar la suspensión del art. 16.6, primer párrafo, de la Ley vasca del deporte. Y es que, en efecto, si la federación autonómica de cada modalidad deportiva es la única representante del deporte federado de esa Comunidad Autónoma en el ámbito internacional, la federación española correspondiente representará entonces el deporte de toda España en la modalidad deportiva de que se trate, menos el de esa Comunidad Autónoma, con grave daño para la imagen internacional de España y evidente perturbación, en mi opinión, de la competencia estatal exclusiva en el ámbito de las «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE).

Por ello, salvo que se mantenga una interpretación reduccionista del título competencial del art. 149.1.3 CE, como se hace la Sentencia de la que discrepo (lo que, a mi juicio, no autoriza la doctrina de este Tribunal, sintetizada en la STC 31/2010, FFJJ 73, 80, 125 y 129, como acabamos de ver), resulta obligado concluir que la representación internacional en el ámbito deportivo incide en la dirección y puesta en ejecución de la política exterior, que corresponde en exclusiva al Estado (en cuanto afecta a la imagen exterior de España), y por tanto, afecta a la competencia estatal en materia de «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE), competencia que resulta perturbada en el caso del

precepto enjuiciado, en cuanto determina que la federación vasca de cada modalidad deportiva es la única representante del deporte federado vasco en el ámbito internacional, lo que excluye la representación del deporte federado vasco en dicho ámbito por la federación española de la modalidad deportiva correspondiente. Ello hubiera bastado, a mi entender, para declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto impugnado en el inciso señalado, como así lo propuse, sin éxito, en la deliberación del Pleno.

Además, y a su vez, esta aclaración del contenido y alcance del art. 149.1.3 CE estimo que hubiera sido muy necesaria para terminar con el criticable entendimiento de ese precepto contenido en algunas de nuestras Sentencias, que parecen haber reducido el significado del término «relaciones internacionales», utilizado por la Constitución, a lo que sólo es una parte del mismo, esto es, a las relaciones entre Estados regidas por el Derecho internacional. Como es pacífico en la doctrina académica, el término «relaciones internacionales» es más amplio que el de relaciones «jurídicas» internacionales.

2. No obstante, la línea discursiva seguida por la Sentencia de la que discrepo ha sido otra, que, pese a su debilidad también hubiera podido apoyar si se hubiera concluido con la estimación del recurso, pues considero que, desde los propios razonamientos de partida de la Sentencia, se llegaría igualmente a un fallo de inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado en el inciso «e internacional».

La Sentencia, tras rechazar que el título competencial del art. 149.1.3 CE resulte aplicable la controversia planteada (fundamento jurídico 4) y excluir asimismo que tenga encaje en el título de cultura del art. 149.2 CE (fundamento jurídico 5), para afirmar seguidamente que el encuadre del precepto impugnado ha de situarse en la materia específica de deporte (fundamento jurídico 6), de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la Comunidad Autónoma (fundamento jurídico 7), se argumenta que esta competencia, en cuanto se proyecta sobre la dimensión internacional del deporte, no puede perturbar la acción exterior del Estado español en materia deportiva, de modo que el alcance de esa competencia de la Comunidad Autónoma sobre deporte «ha de ubicarse necesariamente en el ámbito de decisión del Estado, constituyendo un límite externo al ejercicio de las competencias autonómicas» (fundamento jurídico 8). Conclusión que, por otra parte, no deja de entrañar una cierta incoherencia, pues se niega que el Estado ostente título competencial específico alguno sobre el deporte y se afirma al propio tiempo que la intervención del Estado en materia deportiva resulta plenamente justificada por la dimensión internacional del deporte y por los intereses generales que se ven afectados en la representación internacional del deporte federado español (lo que sólo del art. 149.1.3 CE puede derivar).

En cualquier caso, como digo, de este razonamiento de la Sentencia se seguiría también de manera lógica, a mi entender, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado en el inciso señalado, pues el mismo supone sin lugar a dudas una exlimitación evidente en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de deporte, que afecta a la acción exterior del Estado español, dado que la representación internacional del deporte federado español en su conjunto —que el precepto impugnado convierte en inoperante— es una cuestión de interés general, directamente conectada la imagen exterior de España. Esta es, por lo demás, la conclusión a la que, aparentemente, se llega en principio en la propia Sentencia, al afirmarse (fundamento jurídico 10) que lo razonado en los fundamentos jurídicos 7 y 8 determina «que la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre 'deporte', no pueda prever que las federaciones vascas serán las 'únicas representantes del deporte federado vasco' con carácter general, pues ello implicaría que el legislador vasco está configurando el régimen o la regulación de determinadas facetas de la materia de deporte que afectan a la imagen exterior del Estado y que inciden en la esfera de intereses del deporte federado español en su conjunto ... Los intereses que se ven afectados como consecuencia de la necesidad de atender a la imagen internacional del Estado español, a la representación unitaria del deporte federado español en su conjunto en competiciones internacionales, y

sus consiguientes efectos simbólicos, requieren de una actuación no fragmentada, de una actuación común y coordinadora que sólo puede competir al Estado».

3. Sin embargo, lo cierto es que tras este razonamiento, que puedo compartir en los términos antes indicados, la Sentencia continúa sorprendentemente afirmando que lo anterior no aboca a la estimación del recurso, porque el precepto impugnado admite una interpretación conforme a la Constitución, conclusión esta con la que no puedo sino expresar mi más firme discrepancia, porque la exégesis que realiza la Sentencia desborda absolutamente los límites de la interpretación de conformidad.

La Sentencia, en efecto, sostiene (fundamentos jurídicos 10 y 11) que el precepto impugnado es constitucional siempre que se entienda que la atribución a las federaciones deportivas vascas de la representación exclusiva del deporte federado vasco en la esfera internacional viene referida a aquellos supuestos en los que «no se produce una confluencia o concurrencia con la competencia que ostenta el Estado en relación con la dimensión internacional del deporte». Es decir, que ha de entenderse que las federaciones vascas de cada modalidad deportiva sólo pueden representar al deporte federado vasco en el ámbito internacional cuando se trate de competiciones internacionales no oficiales («partidos amistosos»), o de competiciones internacionales oficiales en modalidades deportivas en las que no exista una federación española, o de eventos deportivos internacionales en los que no participen selecciones de otros Estados o países, y cuenten con la preceptiva autorización del Consejo Superior de Deportes. Así interpretado, dice la Sentencia, el art. 16.6 de la Ley vasca 14/1998, de 11 de junio, del deporte, es constitucional.

Con ello, la Sentencia de la que discrepo salva la constitucionalidad del precepto impugnado haciéndole decir lo que no dice: la federación vasca de cada modalidad deportiva no es la «única» representante del deporte federado vasco en el ámbito internacional; tampoco lo es «de cada modalidad deportiva», sino sólo de algunas modalidades deportivas; y en fin, no es tampoco la (única) representante del «deporte federado vasco» a nivel internacional, sino sólo de algunos deportes federados vascos. De este modo, según el Tribunal Constitucional, «cada modalidad deportiva» sólo es «algunas modalidades deportivas»; el «deporte federado vasco», sólo es «algunos deportes federados vascos»; y «única» (término inequívoco por excelencia) no es «única». Pocas dudas caben, pues, de que la Sentencia modifica radicalmente el enunciado legal sometido a enjuiciamiento y transgrede de manera clara los límites de la interpretación de conformidad con la Constitución, desnaturalizando este instrumento hermenéutico y convirtiendo en legislador positivo a este Tribunal, lo que resulta a todas luces inaceptable.

En efecto, conforme a reiterada doctrina constitucional, la interpretación conforme a la Constitución no permite «reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4; y en similares términos STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), ni tampoco «ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos» (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), olvidando «el respeto al propio tenor literal de aquéllos» (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2). La interpretación conforme no puede ser una interpretación *contra legem*, pues ello implicaría alterar radicalmente los enunciados legales sometidos al enjuiciamiento de este Tribunal (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), ni cabe extremar los esfuerzos interpretativos en beneficio de la conservación de la ley, pero a costa de la certeza del Derecho. Tampoco compete al Tribunal Constitucional, bajo pretexto de 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 de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7; 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5; y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7).

Esta consolidada doctrina sobre la interpretación de conformidad con la Constitución ha podido este Tribunal flexibilizarla en supuestos en los que, por la singularidad de la

norma enjuiciada y por las dificultades que entraña su reforma, como sucede en el caso de los Estatutos de Autonomía (ejemplos claros de ello son las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio, pero hay muchos otros en diversas Sentencias de este Tribunal desde su más temprana jurisprudencia), para evitar vacíos normativos de efectos indeseables, resultaba especialmente indicado apurar las posibilidades hermenéuticas, por si hubiera alguna interpretación (aunque forzada) adecuada a la Constitución que permitiera preservar la validez del precepto enjuiciado. Sin embargo, no es éste el supuesto de las leyes ordinarias, donde el vacío normativo que pudiera dejar la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto enjuiciado, que determina su expulsión del ordenamiento jurídico, puede ser fácilmente remediado (si fuere necesario) mediante la intervención del legislador ordinario. En el presente caso, además, resulta que la expulsión del ordenamiento del inciso «e internacional» del precepto impugnado ni siquiera produciría vacío legal alguno.

En definitiva, la Sentencia de la que discrepo ha incurrido, a mi entender, en un exceso de jurisdicción, al traspasar los límites de la interpretación conforme a la Constitución. De seguir en nuestro enjuiciamiento la operación manipulativa que realiza la Sentencia, nunca declararíamos la inconstitucionalidad de una norma, por muy opuesto a la Constitución que resultase el enunciado del texto legal: bastaría con hacerle decir lo contrario de lo que dice, como se hace en esta Sentencia. Ello resulta inadmisibles, pues supondría una devaluación de la normatividad, que un Estado de Derecho no puede permitirse.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a dieciocho de abril de dos mil doce.—Manuel Aragón Reyes.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel a la Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 4033-1998

Con el debido respeto al parecer mayoritario del Pleno del Tribunal Constitucional, en uso de la facultad que me atribuye el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, me veo en la obligación de manifestar a través de este Voto particular mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica (concretamente, los fundamentos jurídicos 10 y 11) de la Sentencia que ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con el art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte, primer inciso, cuyo tenor ha sido considerado constitucional siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 11 de la Sentencia.

La principal razón de mi discrepancia radica en que, a mi juicio, el Tribunal ha rebasado en su Sentencia con creces los límites del «principio de interpretación conforme», hasta el punto de violentar el tenor de la ley recurrida para hacerle decir lo que no dice.

Como el Tribunal Constitucional ha afirmado con reiteración, la posibilidad de emitir pronunciamientos interpretativos por su parte está sujeta a límites que no debe desconocer so pena de menoscabar la función de garante de la Constitución que le es propia. La interpretación conforme —ha dicho este Tribunal— tiene como límite infranqueable el del «respeto al propio tenor literal» de los preceptos interpretados (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2 y ATC 328/2007, de 12 de julio, FJ 2), sin que quepa una «reconstrucción del mandato normativo» (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6) ni «ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos» (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6). La interpretación conforme «no puede ser una interpretación *contra legem*, pues ello implicaría desfigurar y manipular los enunciados legales», y no compete «a este Tribunal la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (por todas, STC 273/2005, de 27 de octubre, FJ 8 y STC 35/2012, de 15 de

marzo, FJ 8). En conclusión, «la posibilidad de interpretar las normas ... no puede llegar a entender que la norma dice lo contrario o algo sustancialmente distinto de lo que dice» (STC 34/1981, de 10 de noviembre, FJ 5).

Pues bien, tal es, en mi opinión, de lo ocurrido en el presente caso. El precepto recurrido y enjuiciado, el art. 16.6 de la Ley 14/1998 de la Ley del deporte vasco afirma de forma categórica, incondicionada, sin excepciones ni matices, que «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional». De su literalidad, a mi entender, resulta indubitado que la ley recurrida atribuye a las federaciones deportivas vascas la representación internacional del deporte federado vasco en régimen de exclusividad —«única»— y con carácter absoluto —sin incluir límites en cuanto a tipos de deportes, competiciones o situaciones en que la previsión legal resulte aplicable—. Esta atribución, sin embargo, resulta contraria a la Constitución, pues como pone de manifiesto la propia Sentencia en su fundamentación, expresando un criterio que comparto, en atención a las exigencias a que quedan sometidas las competencias autonómicas, no es admisible que la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda prever que las federaciones vascas sean las «únicas representantes del deporte federado vasco» con carácter general, dado que ello implicaría que el legislador vasco estaría configurando la regulación de determinadas facetas de la materia del deporte que afectan a la imagen exterior del Estado y que inciden en la esfera de intereses del deporte federado español en su conjunto; cuando, en realidad, se trata de decisiones que quedan fuera del poder de actuación de las Comunidades Autónomas y pertenecen forzosamente al Estado y, por tanto, constituyen un límite externo al ejercicio de esa competencia exclusiva autonómica (fundamento jurídico 10).

El contraste entre la doctrina general elaborada en la Sentencia, sintéticamente transcrita, y la literalidad del precepto recurrido debiera haber llevado al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad del precepto en cuestión, o, al menos, la de alguno de sus términos («la única» o «internacional»), pero la mayoría del Pleno ha preferido salvarla afirmando que «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» (fundamento jurídico 11). Esto es, haciendo una verdadera reconstrucción del precepto, al que se vacía de contenido y priva de su genuina identidad.

A mi juicio, este *modus operandi* del Tribunal, supone el desconocimiento por su parte de deberes inherentes a la alta función jurisdiccional (art. 161.1 CE) que tiene encomendada:

En primer lugar, el desconocimiento del respeto que el Tribunal debe al castellano, como lengua propia y del Estado (art. 3 CE). El Tribunal se debe a la lengua con la que trabaja y no puede ni debe tergiversarla o manipularla.

En segundo lugar, el desconocimiento del deber de respeto a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), en este caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En consideración a la potestad legislativa del País Vasco, este Tribunal debiera limitarse a enjuiciar la constitucionalidad del precepto impugnado y a declarar, en consecuencia, su constitucionalidad o su inconstitucionalidad y nulidad (arts. 27.1 y 39.1 LOTC), pero no debiera violentar el precepto legal hasta hacerle decir lo que evidentemente no dice y ni fue querido por el legislador del País Vasco. A mi juicio, resulta más respetuosa con el principio de autonomía política del País Vasco la declaración de la inconstitucionalidad del precepto impugnado que imponer su tergiversación vinculante.

En tercer lugar, el desconocimiento de la función nomofiláctica o de depuración del ordenamiento jurídico de leyes inconstitucionales que nos es propia. Si, como hemos afirmado con reiteración, «la función del Tribunal en los procesos de inconstitucionalidad es la 'depuración del Ordenamiento jurídico'» (por todas, STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 1), el abuso de la interpretación conforme supone una clara abdicación de la misma, lesiva, además, de la seguridad jurídica que la Constitución quiere garantizar (art. 9.3 CE).

Madrid, a dieciocho de abril de dos mil doce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—
Firmado y rubricado.