



SR. CONSEJERO DE CULTURA Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 16 de junio de 2021, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 83/2021, relativa al **anteproyecto de Ley de la actividad física y del deporte del País Vasco (Ref.: DNCG_LEY_2207/19_10)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión los vocales Sr. Zubizarreta Arteche y Sr. Calonge Crespo.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.^a Miren Izaskun Iriarte Irureta.

D.^a M.^a Jesús Urkiola Mendibil.

SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 99/2021

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 3 de mayo de 2021 del Consejero de Cultura y Política Lingüística, con fecha de entrada en la Comisión el mismo día, se somete a consulta el anteproyecto de ley señalado en el encabezamiento.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos:
 - a) Versiones del texto del anteproyecto manejadas durante la tramitación
 - Texto del anteproyecto correspondiente a la aprobación previa de 3 de septiembre de 2019.



- Borrador de 3 de marzo de 2020 del anteproyecto de ley.
 - Borrador de 23 de diciembre de 2020 del anteproyecto de ley para el informe de la Oficina de Control Económico (OCE).
 - Versión del anteproyecto remitida a esta Comisión.
- b) Documentos elaborados por el departamento promotor:
- Orden del Consejero de Cultura y Política Lingüística de iniciación del procedimiento, de 12 de junio de 2019.
 - Memoria técnica justificativa de 2 de septiembre de 2019.
 - Orden de aprobación previa de 2 de septiembre de 2019.
 - Resolución del Director de Actividad Física y Deporte, por la que se somete a información pública el anteproyecto de Ley de la actividad física y del deporte del País Vasco, de 3 de septiembre de 2019.
 - Informe de impacto en función del género de 10 de septiembre de 2019.
 - Memoria económica de 4 de marzo de 2020.
 - Memoria de la Dirección de Actividad Física y Deporte relativa a las modificaciones realizadas al texto del anteproyecto de ley tras la reunión de la Comisión Bilateral a la vista de las alegaciones de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de 28 de diciembre de 2020.
 - Memoria de tramitación del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de 26 de abril de 2021.
- c) Alegaciones presentadas por los diferentes departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma:
- Alegaciones del Departamento de Salud de 18 de septiembre de 2019
 - Escrito renunciando a presentación de alegaciones del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, de 3 de octubre de 2019.
 - Escrito del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, de 9 de octubre de 2019, renunciando a presentar alegaciones.
 - Escrito del Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda, de 10 de octubre de 2019, renunciando a presentar alegaciones



- Escrito de alegaciones del Departamento de Seguridad, de 11 de octubre de 2019.
- Escrito de alegaciones de la Viceconsejería de Formación Profesional del Departamento de Educación, de 7 de octubre de 2019.
- Escrito de alegaciones de la Viceconsejería de Educación del Departamento de Educación, de 27 de octubre de 2019.
- Escrito de la Directora de Relaciones Laborales de 18 de diciembre de 2019, comunicando que las organizaciones sindicales con presencia en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi no han presentado alegaciones.
- Escrito del Departamento de Trabajo y Justicia de 25 de febrero de 2020 renunciando a presentar alegaciones

d) Alegaciones presentadas por otras instituciones públicas:

- Alegaciones presentadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa el 11 de octubre de 2019
- Escrito de solicitud de EUDEL-Asociación de Municipios Vascos, de 24 de octubre de 2019, de ampliación del plazo para la presentación de alegaciones y, posteriormente, alegaciones presentadas por esta asociación el 14 de noviembre de 2019.
- Alegaciones presentadas por la Diputación Foral de Bizkaia el 8 de octubre de 2019.

e) Alegaciones presentadas por personas y entidades interesadas:

- Oficio de aportación de alegaciones de Ibar Ezkerra Ikastola S COOP de 1 de octubre de 2019.
- Alegaciones de Ibar Ezkerra Ikastola S COOP de 1 de octubre de 2019.
- Alegaciones de Grupo de Estudio de Derecho Animal del Colegio de la Abogacía de Bizkaia de 5 de octubre de 2019.
- Alegaciones presentadas por don Santiago Arostegui Oleagordia de 9 de octubre de 2019.
- Alegaciones del Sindicato de Enfermería SATSE en Euskadi de 10 de octubre de 2019.



- Alegaciones de la Unión de Federaciones Vascas (sin fecha).
 - Alegaciones de la Federación Vasca de Fútbol (sin fecha).
 - Alegaciones de la Federación Vasca de Actividades Subacuáticas (sin fecha).
 - Alegaciones de la Federación Vasca de Atletismo (sin fecha).
 - Alegaciones de la Federación Vasca de Deporte Adaptado (sin fecha).
 - Alegaciones de la Federación Vasca de Tenis de Mesa (sin fecha).
 - Alegaciones de la Federación Vasca de Halterofilia de 26 de septiembre de 2019.
 - Alegaciones de la Federación Guipuzcoana de Baloncesto (sin fecha).
 - Alegaciones recibidas a través de IREKIA.
 - Alegaciones de la Asociación de Federaciones Deportivas de Bizkaia-ASFEDBI el 11 de octubre de 2019.
 - Alegaciones de la Federación de Boxeo/competiciones de deportes de contacto (sin fecha).
 - Alegaciones del Colegio Oficial de Fisioterapeutas del País Vasco de 11 de octubre de 2019.
 - Alegaciones del Colegio Oficial de Podólogos del País Vasco de 18 de octubre de 2019.
 - Alegaciones del Deportivo Alavés, S.A.D. de 11 de octubre de 2019.
 - Alegaciones de la Federación de Pelota Vasca de Euskadi de 11 de octubre de 2019.
 - Alegaciones de GEHITU (Asociación de lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersexuales del País Vasco) de 31 de octubre de 2019.
 - Alegaciones de UNICEF Comité País Vasco (sin fecha).
- f) Informes incorporados durante el procedimiento
- Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA).



- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
 - Informe de Emakunde.
 - Informe 26/2019, de 19 de diciembre, del Pleno de la Junta Asesora Contratación Pública.
 - Informe nº 53/2019, de 26 de diciembre, de la Dirección de Función Pública.
 - Informe de la Asesoría jurídica del Departamento de Cultura y Política Lingüística.
 - Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
 - Acta de la reunión celebrada el 5 de noviembre de 2020 por la Comisión Bilateral (Dirección de Actividad Física y Deporte – Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi).
 - Certificación de la secretaria del Consejo Vasco del Deporte.
 - Informe de la Dirección de Presupuestos.
 - Informe de la Oficina de Control Económico (OCE).
- g) Informe de la Dirección de Actividad Física y Deporte sobre las alegaciones recibidas y los informes realizados, de 4 de marzo de 2020.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. El anteproyecto de ley sometido a nuestra consideración consta de 160 artículos estructurados en 15 títulos. La parte final cuenta con 14 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, dos disposiciones derogatorias y 3 disposiciones finales
4. En el título I de la ley se refiere al ámbito de aplicación de la ley y a sus principios generales. Contiene los siguientes artículos: artículo 1, sobre objeto y ámbito de aplicación, y artículo 2, sobre principios rectores.
5. El título II, intitulado 'Organización administrativa', comprende los artículos 3 a 8 y establece el reparto competencial de la actividad física y del deporte entre los diferentes niveles territoriales y haciendo alusión también a ciertos elementos orgánicos e instrumentales de la Administración General. Se destaca la



transformación del Consejo Vasco del Deporte, que incorpora en su seno todos los comités independientes que contemplaba la Ley 14/1998.

6. El título III se presenta como una de las principales novedades de la presente ley, en comparación con la Ley 14/1998, y condensa todo un conjunto de medidas destinadas a la promoción de la actividad física y del deporte. Comprende los artículos 9 a 19 referidos a medidas generales y especiales; medidas para grupos de atención especial; medidas en materia de educación; medidas en materia de transporte, carreteras y seguridad vial; medidas en materia de urbanismo; medidas en materia de acceso a equipamientos deportivos y la tarjeta deportiva única; medidas en materia de servicios sociales; medidas en materia laboral; medidas en materia de sanidad; y medidas en materia de contratación.
7. El título IV también se presenta como novedoso. Incorpora seis artículos (20 a 26) dirigidos a garantizar una buena gobernanza en la actividad física y en el deporte. Junto con principios como el de integridad en las competiciones deportivas, transparencia, igualdad, o inclusión social, se incorpora el derecho de la ciudadanía a usar cualquiera de las dos lenguas oficiales en el ámbito del deporte y se incluye un artículo específico para la protección de animales en este mismo ámbito.
8. En el título V, intitulado como “Entidades deportivas”, se regula la estructura asociativa del deporte vasco. La principal novedad de la ley es el redimensionamiento sustancial del sistema federativo para optimizar recursos humanos y materiales. El texto trata también de remover los obstáculos para alcanzar un deporte inclusivo y para garantizar el respeto de los derechos básicos de las personas con discapacidad o con diversidad funcional. Este título se estructura a su vez en siete capítulos referidos a: I) disposiciones generales (artículo 27 y 28); II) Clubes deportivos (artículo 29); III) Agrupaciones deportivas (artículo 30); IV) Sociedades Deportivas de Capital (artículo 31); V) Federaciones deportivas (artículos 32 a 52); VI) Unión de Federaciones Deportivas Vascas y Selecciones Vascas (artículos 53 a 55); VII) Registro de Entidades Deportivas del País Vasco (artículos 56 a 60).
9. El título VI está dedicado a las competiciones deportivas y a las licencias, ámbito en el que no se introducen cambios sustanciales. Se estructura, a su vez, en dos capítulos referidos a las competiciones deportivas (artículos 61 a 67) y a las licencias deportivas (artículos 68 a 71).
10. El título VII regula la actividad física y deporte en edad escolar, en la universidad y en la formación profesional. Este título se estructura en tres capítulos. En primer lugar, se ocupa de la actividad física y del deporte en edad escolar (artículo 72 a



76), incorporando como novedad significativa la franja de 0-6 años. El capítulo II sigue prestando una especial atención a la actividad física y al deporte en el ámbito universitario (artículos 77 a 79). Por último y como novedad, el capítulo III incorpora los centros de formación profesional (artículos 80 y 81).

11. El título VIII está dedicado a la investigación, innovación y formación de técnicas y técnicos deportivos, junto con el voluntariado (artículos 82 a 84). Desaparece la exigencia de titulaciones, materia regulada por la nueva ley que regula el acceso y ejercicio de las profesiones del deporte, y se reconfigura el papel de la Escuela Vasca de Actividad Física y Deporte.
12. El título IX regula la asistencia y protección de deportistas y se estructura en tres capítulos. El primero de ellos está dedicado a las disposiciones generales y contiene un solo artículo. El capítulo II (artículos 86 y 87) se refiere a las coberturas de riesgos y responsabilidad civil. El capítulo III (artículos 88 a 92) incorpora la novedad más significativa en el ámbito de la atención sanitaria a los deportistas al establecer que la asistencia sanitaria derivada de la práctica deportiva de las ciudadanas y los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco será prestada por el sistema sanitario público con cargo al mismo. Queda excluida únicamente la asistencia sanitaria derivada de la participación en competiciones oficiales de ámbito estatal e internacional.
13. El título X está dedicado al deporte de alto nivel y contiene los artículos 93 a 101. Se toma como base la normativa hasta ahora vigente, con escasas novedades. Por un lado, trata de clarificar las competencias de las diversas instancias gubernamentales, reservándose el mayor protagonismo para el Gobierno Vasco, y alude también al papel a desarrollar por Basque Team Fundazioa a la hora de prestar asistencia y gestionar algunos programas del deporte de alto nivel. También se trata de dar el máximo rango normativo a la protección a las mujeres deportistas con ocasión del embarazo y la maternidad.
14. El título XI está dedicado a los “Espacios, equipamientos y servicios para la actividad física y el deporte”. Comprende los artículos 102 a 110. Se anuncia la supresión de algunas previsiones que en la actualidad no se consideran necesarias por encontrarse reguladas en otros instrumentos normativos, especialmente en todo lo relativo a los requisitos constructivos de los equipamientos deportivos, y se incorporan nuevos enfoques en la planificación de tales equipamientos.
15. El título XII contiene los artículos 111 y 112 del anteproyecto y añade al anterior tratamiento legislativo de la prevención ante el fenómeno de la violencia otras manifestaciones que afectan a la actividad física y el deporte, como son el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.



16. El título XIII aborda el régimen disciplinario deportivo. Incluye los artículos 113 a 131 y presenta novedades tanto en la tipificación de nuevas infracciones —especialmente las relacionadas con la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte—, como en la clarificación de los procedimientos —ordinarios y extraordinarios— o la definición de la autoría de las infracciones. También se introducen modificaciones y novedades en relación con el régimen de las circunstancias modificativas de la responsabilidad disciplinaria, que se configura como una responsabilidad cuasi objetiva.
17. El título XIV se refiere a la inspección deportiva y al régimen sancionador. A cada una de estas materias el anteproyecto le dedica un capítulo. El primero, dedicado a la inspección incluye los artículos 132 a 137. El capítulo II incorpora el régimen sancionador en los artículos 138 a 149. En este segundo capítulo también se han realizado diversos ajustes en la tipificación de las infracciones y en las sanciones y se trata de clarificar qué Administración pública debe ejercer en cada momento la potestad administrativa sancionadora.
18. En su último título, el XV, se afronta la justicia deportiva, en el que se diferencia la naturaleza administrativa y la naturaleza privada de algunos conflictos deportivos con el objetivo de clarificar su diferente régimen de impugnación jurisdiccional. Se estructura en tres capítulos. el primero de ellos, dedicado a la resolución de conflictos (artículos 150 y 151); el capítulo II, dedicado al Comité Vasco de Justicia Deportiva (artículos 152 a 156); y, por último, el capítulo III dedicado al arbitraje y la mediación (artículos 157 a 160).
19. Las disposiciones adicionales están dedicadas a la reordenación del sistema federativo vasco; la incoación de expediente para la declaración de disciplinas deportivas autóctonas como patrimonio cultural inmaterial del País Vasco; las referencias al Consejo Vasco de Actividad Física y de Deporte; las referencias a la Escuela Vasca de Actividad Física y Deporte; el Código de Buena Gobernanza; la declaración de utilidad pública de clubes deportivos; los convenios de colaboración en materia de actividad física y deporte en edad escolar; los planes para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el ámbito de la actividad física y del deporte; el plan general de inspecciones; el plan para el fortalecimiento del tejido asociativo deportivo en los municipios; el plan para el fomento de la industria de la actividad física y del deporte; la utilización de las lenguas oficiales; las referencias a las técnicas y los técnicos deportivos; y la adopción de acuerdos por las entidades deportivas.
20. Las cuatro disposiciones transitorias se refieren a la adaptación de los estatutos de las federaciones deportivas; las disposiciones de desarrollo de la legislación deportiva anterior; los expedientes disciplinarios y sancionadores incoados con anterioridad; y la nueva denominación del Servicio de Actividad Física.



21. Se incluye una cláusula derogatoria específica para la Ley 14/1998 y otra general y, finalmente, las disposiciones finales se refieren a la actualización de la cuantía de las sanciones (primera); el desarrollo de la ley (segunda); y la entrada en vigor (tercera).

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

22. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

CONSIDERACIONES

I TÍTULO COMPETENCIAL

23. El anteproyecto objeto de dictamen cuenta como título prevalente con el soporte de la competencia prevista en el artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía (EAPV) en materia de deporte.
24. Junto con esa competencia, la Comunidad Autónoma también dispone de otras competencias exclusivas prevista en este artículo 10 que se relacionan de alguna manera, más o menos intensa, con la regulación proyectada: organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del Estatuto (apartado 2); procedimientos administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco (apartado 6); asistencia social (apartado 12); asociaciones (apartado 13); cultura (apartado 17); ocio y esparcimiento (apartado 36); espectáculos (apartado 38); y la condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad (apartado 39).
25. Asimismo, también tienen cierto grado de incidencia en la iniciativa las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta en otras materias; especialmente en materia de sanidad (artículo 18), aunque también en materia de educación (artículo 16).
26. El anteproyecto toma en cuenta la creciente conexión existente entre el deporte y la salud; conexión que tiene un reconocimiento explícito y general incluso en la doctrina del Tribunal Constitucional. El alto tribunal, en su Sentencia (STC) 194/1998, de 1 de octubre, recuerda la estrecha vinculación existente entre salud y educación física y deporte; tanto porque la educación física y el deporte son un medio para mantener la salud, como porque un ejercicio inadecuado de las diversas actividades físicas y deportivas, “especialmente en aquellos deportes cuyo



ejercicio conlleva un riesgo muchas veces no pequeño”, tiene repercusiones muy negativas sobre la salud.

27. Desde esta perspectiva, el análisis competencial se apoya también en lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución (CE); artículo que, tras reconocer en su apartado 1 el derecho a la protección de la salud, señala que corresponde a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas (apartado 2), y prevé, en último término, que los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte; asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio. Como tales principios rectores de la política social y económica, su reconocimiento, respeto y protección han de informar la actuación de los poderes públicos, de acuerdo con el artículo 53.3 de la CE.
28. En relación con el reparto de las competencias implicadas, este debe realizarse desde una doble perspectiva, Estado-Comunidad Autónoma y Comunidad Autónoma-Territorios Históricos, contrastando, en primer lugar, las previsiones y preceptos de aplicación contenidos en el título VIII de la CE y en el EAPV y, posteriormente, los del propio EAPV y de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH). Dicho análisis será completado con el examen de las previsiones de la legislación de régimen local en relación con esta materia.

A) En relación con el Estado

29. En este contexto y volviendo, ahora sí, a la primera de las competencias del EAPV en los que se apoya la iniciativa, también resulta de interés recordar que el alcance de la competencia prevista en materia de deporte (artículo 10.36 EAPV) es también resultado de materializar en el Estatuto las posibilidades previstas en la propia CE. Como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 80/2012, de 18 de abril, dictada en relación con un artículo de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco (LDPV), “la alusión contenida en el artículo 148.19 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”.
30. El mismo tribunal se ha encargado también, no obstante, de matizar la exclusividad de las competencias autonómicas en esta materia. En su Sentencia 1/1986, de 10 de enero, ya declaró 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. Más recientemente, en relación con la competencia en materia de deporte desplegada en la LDPV, ha recordado que las competencias autonómicas —incluso aquellas que han sido configuradas como exclusivas— deben ejercerse: (i) con respeto a las competencias que puedan corresponder al Estado en virtud de otros títulos competenciales; y (ii) 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 del EAPV (STC 80/2012, de 18 de abril).

31. Nos encontramos, además, ante una materia en la que no concurre ninguna otra competencia que, por corresponder al Estado, la module o límite con carácter general. La Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, únicamente declara el carácter básico de lo dispuesto, por un lado, en su artículo 3, apartados 1, 2 y 3, al amparo de la regla 3 del artículo 149.1, referidos al ámbito de la educación, que no entran en conflicto con el anteproyecto. Por otro lado, declara también el carácter básico del artículo 53.5, según lo previsto en la regla 18 del 149.1 de la CE para, tomando como punto de conexión el ámbito supracomunitario de las actividades, atribuir al Consejo Superior de Deportes una función de coordinación con las comunidades autónomas para el caso de que la programación del deporte escolar tenga proyección estatal o internacional.
32. Es también interesante tener en cuenta a los efectos de los límites de la competencia estatal la interpretación que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 33/2018, de 12 de octubre, ha establecido para la redacción del artículo 32.4 de la citada Ley 10/1990, del deporte, en la redacción introducida por el artículo 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa. Este precepto estatal pretendía imponer un efecto transversal y horizontal de las licencias de las federaciones de ámbito autonómico que el alto tribunal tuvo que negar, teniendo en cuenta que:
 - a) En primer lugar, la naturaleza de las federaciones deportivas como “entidades privadas” que ejercen “por delegación funciones públicas de carácter administrativo” impide aplicarles el título de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” del artículo 149.1.18 de la CE.
 - b) En segundo lugar, el contenido del precepto señalado tampoco permite su encuadramiento en el aludido artículo 149.1.13 CE.



33. Consecuencia de lo anterior es el redireccionamiento del conflicto a la materia de deporte, confirmando los límites de la competencia estatal en este ámbito que nos ocupa. El tribunal mantuvo finalmente la validez del precepto entendiendo que el efecto del precepto se producía en una sola dirección, esto es, que las licencias autonómicas permiten la participación en las competiciones oficiales de ámbito estatal, pero excluyendo la posibilidad de que el Estado imponga a las comunidades autónomas la admisión de las licencias del resto de comunidades autónomas en sus competiciones oficiales, al margen, claro está, de que ellas mismas puedan adoptar esa decisión en el marco de su competencia.
34. En lo que se refiere a la competencia estatal reconocida por el artículo 149.1.16^a de la CE, “Bases y coordinación general de la sanidad”, esta debe coherenciarse con la del artículo 18 del EAPV, que atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.
35. En cuanto al objetivo del anteproyecto relacionado con la salud, se debe recordar que en materia sanitaria, según la STC 98/2004, de 25 de mayo, “ni la fijación de las bases ni la coordinación general a la que también se refiere la regla 16 del art. 149.1 de la CE (que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones, y reduciendo disfunciones según SSTC 32/1983, de 28 de abril, F. 2; 42/1983, de 20 de mayo, F. 3; 80/1985, de 4 de julio, F. 2) deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias que las comunidades autónomas hayan asumido en la materia (STC 32/1983, de 28 de abril, F. 2)”. Por tanto, tanto el objetivo como las medidas contempladas por el anteproyecto en materia sanitaria tienen un adecuado encaje en el abanico de competencias de la Comunidad Autónoma.
36. Conforme a ese esquema, cabría decir, desde la perspectiva deportiva, que la Comunidad Autónoma ostenta competencias para la ordenación del deporte vasco puede desplegar dicha competencia, como ocurre en el anteproyecto, estableciendo una regulación dirigida, no sólo al deporte y, más concretamente, al deporte de competición, sino también a la actividad física desarrollada individualmente o de forma organizada; mientras que desde la perspectiva sanitaria, a partir de las bases establecidas por el Estado, que han de consistir en un común denominador normativo dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales, la Comunidad Autónoma, en defensa de su propio interés, puede “introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (SSTC 32/1981; 1/1982; 32/1983; 48 y 49/1988; 69/1988; y otras más recientes como SSTC 149/1991; 141/1993; 109/2003; etc.).



37. En tercer lugar, también es digna de mención la conexión de algunas de las cuestiones reguladas en el anteproyecto con la materia educativa, especialmente las que se incluyen en el artículo 12 y las que corresponden al deporte escolar. En este caso, la competencia en materia de enseñanza recogida en el artículo 16 del EAPV incluye la educación en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30^a de la misma y de alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. Todo ello sin perjuicio de lo ya señalado con respecto a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 3 y artículo 53.3 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.
38. En ejercicio de su competencia, el Estado ha dictado la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), y la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional (LOCFP) —ambas modificadas recientemente por la Ley Orgánica 3/2020 de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (publicada en el BOE de 30 de diciembre de 2020)—.
39. En cuarto lugar, aunque de un modo instrumental, también concurre con incidencia significativa la competencia sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del Estatuto. Esta es la competencia que se ejerce cuando el anteproyecto establece los diferentes entes, órganos y unidades que contempla, así como sus funciones —Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte, Agencia Vasca de Actividad Física, Fundación Basque Team o la Escuela Vasca de Actividad Física y del Deporte—.
40. En cuanto al resto de competencias enunciadas y relacionadas con el anteproyecto, teniendo en cuenta su incidencia más residual, consideramos que basta con la mención realizada en el inicio de este análisis.

B) En relación con los territorios históricos

41. Respecto a las competencias de los órganos forales de los territorios históricos, el artículo 7.b).6 de la LTH, les confiere el desarrollo y ejecución de las normas autonómicas en materia de fomento del deporte, programas de deporte escolar y deporte para todos. Conforme al artículo 8.2 de la LTH, en las materias en las que corresponde a los territorios históricos el desarrollo normativo y la ejecución tienen las siguientes potestades: a) de desarrollo normativo de las normas emanadas de las instituciones comunes; b) reglamentaria; c) administrativa, incluida la inspección; d) revisora en vía administrativa.



42. La LDPV complementó tal distribución, sobre la que el anteproyecto únicamente introduce la ampliación del deporte escolar en lo que corresponde a la franja de edad de 0-6 años; determinación que no altera el orden competencial actual, sino que constituye el ejercicio de la competencia que corresponde a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma.
43. Basta decir ahora que, en general, la LTH traza una distribución conforme al esquema clásico entre normas básicas y normas de desarrollo y ejecución, en el que las instituciones comunes se reservan la ordenación fundamental o sustancial en aras a garantizar un común denominador normativo en la materia en toda la Comunidad Autónoma, mientras los territorios históricos deben tener espacio para ejercer su competencia normativa e introducir aquellas regulaciones que consideren convenientes atendiendo los intereses forales en la materia. Por su parte, la LDPV responde a ese mismo planteamiento, sin que en modo alguno pretenda alterar el esquema de la LTH.

C) En relación con los municipios

44. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen Local (en adelante LBRL), establece en su artículo 25.2.m) la competencia de los municipios en materia de “actividades o instalaciones culturales y deportivas”. La Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), por su parte, en el apartado 19 del artículo 17.1 reconoce a los municipios de la Comunidad Autónoma, “en el marco de lo dispuesto en la presente ley y en la legislación que sea de aplicación”, la competencia en “ordenación y promoción del deporte y de actividades deportivas y gestión de equipamientos deportivos de uso público”.
45. La LDPV, desde la competencia sectorial sobre deporte, estableció una distribución competencial entre los tres niveles territoriales de la Comunidad Autónoma que el anteproyecto mantiene, sin imponer, como se verá en el análisis del procedimiento, nuevas obligaciones que supongan la necesidad de revisar las competencias propias de los municipios ni su actual financiación.

II PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

46. La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), en su artículo 3.1, contempla su aplicación a las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley.
47. Según doctrina constante de esta Comisión, hay que advertir que esa identidad de régimen no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del



procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.

48. La LPEDG pretende que al elaborar los proyectos de ley el ejecutivo aplique la misma metodología que al resto de proyectos normativos porque, en palabras de su exposición de motivos, con ello “...se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
49. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo. Por ello, más allá de las exigencias generales que la CE impone a todos los poderes públicos en orden a la interdicción de la arbitrariedad o la participación ciudadana en la vida política y, salvo supuestos específicos en los que la CE o el EAPV o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse —al menos, memoria general, evaluación previa del impacto en función del género y de las medidas correctoras, anejo de financiación e informe de control económico, si comportan un gravamen al presupuesto; el dictamen de este Comisión y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara—.
50. Por tanto, en los anteproyectos de ley, en tanto el procedimiento difícilmente puede comprometer la validez del producto final, el examen del proceso seguido en su elaboración busca un resultado principal: conocer el fundamento objetivo que sustenta el dictado de la norma con el contenido propuesto, para lo que se indaga sobre su racionalidad —si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
51. Para ello, siempre con una perspectiva material, se analizan la fase de elaboración en el órgano promotor —las razones y la reflexión que dan sentido al texto normativo inicial—; la fase de participación —si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados, cuáles han sido sus opiniones y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo—; la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo; y la fase de recabar el parecer de las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación.



52. Al examinar el procedimiento se comprueba también si se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma —si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de estas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados—. En esta vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si consta evaluado el esfuerzo público y el privado y una mínima estimación de su eventual resultado.
53. Centrándonos en el anteproyecto objeto del presente dictamen, la memoria sobre la tramitación elaborada por el departamento promotor señala que, con el fin de materializar su iniciativa, la Dirección de Actividad Física y Deporte del Departamento de Cultura y Política Lingüística inició durante el año 2018 un proceso de reflexión sobre el modelo deportivo para el futuro de Euskadi. Con ese fin, se organizaron diversos grupos de trabajo para tratar de concretar las necesidades de modificación de la vigente LDPV.
54. Se afirma haber realizado numerosas reuniones durante el año 2018 con diferentes agentes del sector deportivo sobre la base de nueve grupos y áreas de trabajo, que se ajustaban, básicamente a la estructura de la vigente LDPV. Consta asimismo que de todo este proceso se ha informado resumidamente al Consejo Vasco del Deporte; órgano de asesoramiento y consulta en el que participan tanto las administraciones como los diferentes sectores y colectivos del mundo del deporte.
55. Partiendo del señalado proceso de reflexión, el Consejero de Cultura y Política Lingüística acordó el inicio del procedimiento de elaboración de la disposición, estableciendo en dicha orden las pautas procedimentales a seguir en el mismo.
56. En cuanto a la iniciativa, la apelación en la memoria y en la exposición de motivos a varias competencias adelanta un diferente abordaje del fenómeno deportivo, en el que adquiere un mayor protagonismo la actividad física realizada por la ciudadanía, especialmente por razones de salud. Esta situación ha provocado que se cuestione que la iniciativa parta exclusivamente del departamento competente en materia de deporte, sin contar al menos con la iniciativa conjunta del Departamento de Salud.
57. La Comisión, sin embargo, atendiendo al carácter prevalente de la materia “deporte” y sin descartar en un futuro la conveniencia o necesidad de una iniciativa conjunta con otros departamentos, considera factible y coherente la iniciativa del departamento competente en materia de deporte; posición que, como decimos, se mantiene en la línea de otros antecedentes en la materia, como puede ser el procedimiento que culminó con la aprobación de la Ley



12/2012, de 21 de junio, contra el dopaje en el deporte, además de diferentes normas de rango reglamentario que han desarrollado la vigente LDPV.

58. Iniciado el procedimiento, la memoria técnica del anteproyecto ofrece una explicación sobre la necesidad de aprobación de una nueva norma que sustituya a la vigente, sus objetivos y las principales novedades que se introducen en el nuevo texto. Se destaca en esos objetivos la importante atención dedicada en esta norma a la actividad física, frente a la clásica regulación del deporte que afecta fundamentalmente al deporte de competición. Se pretende igualmente implementar medidas para fomentar la práctica deportiva de las mujeres para tratar de reducir la brecha aun existente en este campo. En tercer lugar, el nuevo texto incorpora al deporte escolar al colectivo de niñas y niños de 0 a 6 años, persiguiendo asimismo una mayor coordinación entre los programas de deporte escolar de los tres territorios históricos. En cuarto lugar, se pretende redimensionar el sistema federativo y, como último objetivo, aparece también la simplificación del modelo organizativo y electoral de las federaciones.
59. Da cuenta asimismo de las modificaciones de contenido formal que se incluyen en el nuevo texto en relación con cuestiones como la referencia a las personas con discapacidad o diversidad funcional y al ámbito paralímpico, las referencias orgánicas e institucionales, que se actualizan con fórmulas atemporales, la actualización de remisiones normativas o la moneda en curso.
60. La memoria analiza, asimismo, la competencia de la Comunidad Autónoma para afrontar la regulación y describe con bastante nivel de detalle el texto y sus novedades, aunque reconoce una línea continuista en cuestiones básicas reguladas en el proyecto, como, por ejemplo, la distribución competencial territorial o el mantenimiento de un régimen disciplinario deportivo junto con el régimen sancionador de la Administración deportiva.
61. Todo ello se ha plasmado en el texto que fue objeto de aprobación previa en los términos previstos por la LPEDG.
62. El texto así aprobado ha sido objeto de evaluación del impacto en función del género por parte del departamento; evaluación que ha sido objeto de verificación por parte de Emakunde, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. El informe de Emakunde advierte de algunas carencias en cuanto a los datos desagregados por sexo —no aportados en la evaluación— y realiza determinadas propuestas concretas de mejora, que han sido debidamente valorados y, en su caso, motivadamente rechazados por el departamento promotor.



63. En cuanto a la valoración económica de la iniciativa, la memoria económica se centra en valorar los efectos de las principales novedades del anteproyecto. En principio, no se prevé que esas novedades generen un incremento de personal, bastando, en su caso, con reordenar los recursos humanos y materiales ya existentes. Se analiza en concreto el efecto de la puesta en marcha de la Agencia Vasca de la promoción de la actividad física —entendemos que se refiere a la Agencia Vasca de la Actividad Física—, cuyas necesidades de personal pretenden cubrirse a partir de la actual dotación de personal de la Dirección de Actividad Física y Deporte. Otras propuestas como la reorganización y el redimensionamiento del sistema federativo, la creación de una ventanilla única, la Escuela Vasca del Deporte o el régimen disciplinario y sancionador no precisan de un incremento de la financiación e, incluso, en el caso de las federaciones. El incremento en los fondos destinados a la Fundación Basque Team Fundazioa se prevé en unos 200.000 euros dentro del capítulo IV de los presupuestos.
64. Hay dos cuestiones, sin embargo, en las que la memoria económica debería tratar de aportar mayor información. El primero de ellos es el efecto de la incorporación al deporte escolar del colectivo comprendido entre los 0 y los 6 años. En este caso, la memoria se limita a señalar que corresponde a las diputaciones forales asumir el incremento del gasto que ello suponga, sin intentar siquiera ofrecer una estimación. La segunda cuestión sobre la que la memoria ofrece información insuficiente es la que derivaría de la ampliación de la asistencia sanitaria ofrecida por el sistema sanitario público a las personas durante o como consecuencia de la práctica deportiva. En este caso, la memoria se limita a constatar la ausencia de contestación por parte del Departamento de Salud, dando por hecho que tal coste resulta asumible.
65. Debemos recordar que el artículo 10.3 de la LPEDG contempla que la memoria económica evalúe también el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones públicas, los particulares y la economía en general; aspectos en los que la memoria debería profundizar en relación con las dos cuestiones anteriormente apuntadas, ya que se desconoce el efecto económico que puede suponer en las instituciones afectadas —diputaciones forales u Osakidetza—.
66. En el apartado de audiencia y participación (artículos 8 y 9 de la LPEDG), además del ya señalado proceso de reflexión previa, el anteproyecto se publicó en el espacio Irekia y fue asimismo sometido a información pública mediante Resolución del Director de Actividad Física y Deporte, que fue publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 13 de septiembre de 2019.
67. El expediente no ofrece evidencia sobre invitaciones individualizadas a la participación en el procedimiento, aunque sí ofrece esa información en relación



con las alegaciones y observaciones recibidas, así como la respuesta ofrecida a las personas y entidades participantes.

68. En cuanto al ámbito público, consta en primer lugar la presentación de observaciones al anteproyecto por parte de los siguientes departamentos de la Administración General:
- a) Departamento de Seguridad, a través de la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales.
 - b) Departamento de Cultura y Política Lingüística, a través de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
 - c) Departamento de Educación, a través tanto de la Dirección de Planificación y Organización de la Viceconsejería de Formación Profesional como a través de la Viceconsejería de Educación.
 - d) Departamento de Salud, a través de la Dirección de Salud Pública y Adicciones.
69. Desde el ámbito foral han participado con sus alegaciones las diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa, y en el ámbito local constan las alegaciones presentadas por Eudel.
70. Desde el ámbito federativo se han presentado diferentes alegaciones por parte de las siguientes entidades:
- a) Unión de Federaciones Deportivas de Euskadi / Euskal Kirol Federazioen Batasuna.
 - b) Asociación de Federaciones Deportivas de Bizkaia (ASFEDEBI).
 - c) Federación de Pelota Vasca de Euskadi.
 - d) Federación Vasca de Halterofilia.
 - e) Federación Vasca de Fútbol.
 - f) Don Javier Mendoza Alonso, aparentemente, en nombre de la Federación Vasca de Actividades Subacuáticas.
 - g) Federación Vasca de Tenis de Mesa.
 - h) Federación Vasca de Atletismo.



- i) Federación Vasca de Deporte Adaptado.
 - j) Federación Guipuzcoana de Baloncesto.
 - k) Federación Vasca de Boxeo.
71. Desde el ámbito colegial se han presentado alegaciones por parte del Colegio de la Abogacía de Bizkaia, Colegio Oficial de Podólogos del País Vasco y el Colegio Oficial de Fisioterapeutas del País Vasco.
72. También se han recibido alegaciones por parte del Sindicato de Enfermería de Euskadi (SATSE), Unicef, la sociedad deportiva Deportivo Alavés, SAD, el centro educativo Ibar Ezkerra ikastola S. Coop., la asociación GEHITU y de algún particular, cuya adscripción a alguna institución o asociación, en su caso, no queda reflejada en su escrito. Todo ello, sumado como hemos señalado, a las observaciones recibidas en Irekia, que también han recibido asimismo cumplida respuesta.
73. Finalmente, dentro de este apartado de participación debemos incluir la ya citada intervención del Consejo Vasco del Deporte, órgano superior de asesoramiento, consulta, seguimiento y debate sectorial de las Administraciones públicas en asuntos que afecten a la política deportiva de la Comunidad Autónoma. Mediante certificación de su secretaria, se acredita que en el seno de dicho consejo se adoptó un acuerdo relativo a la “información sobre el anteproyecto de Ley de actividad física y deporte”, en el que se informa a sus componentes del proceso de reflexión llevado a cabo antes del inicio formal del procedimiento de elaboración de la norma. Cabe destacar el dato aportado en relación con las aportaciones realizadas durante el periodo de información pública, en el que se realizaron 370 aportaciones, de las cuales 270 son alegaciones y 100, reflexiones, habiéndose admitido e incorporado al texto de una u otra forma 141 alegaciones.
74. Todo ello permite constatar la debida apertura del procedimiento a las personas y entidades interesadas y potencialmente afectadas por el anteproyecto, e, igualmente, permite constatar que esas alegaciones y observaciones han sido analizadas, provocando numerosas modificaciones en el anteproyecto y una explicación en el caso de las alegaciones que no han sido atendidas por el órgano promotor.
75. En cuanto a los informes preceptivos, además del ya señalado informe de Emakunde, se han incorporado los siguientes informes:
- a) El informe de la Asesoría jurídica del departamento, previsto en el artículo 7.3 de la LPEDG, que abarca, en sucesivos epígrafes, los antecedentes,



competencia y un exhaustivo análisis del contenido del anteproyecto, efectuando una serie de consideraciones al respecto para la mejora y adecuación del texto.

- b) El informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA).
 - c) El informe de la Junta Asesora de Contratación Pública del Departamento de Hacienda y Economía (informe 26/2019).
 - d) El informe de la Dirección de Función Pública del Departamento de Gobernanza y Autogobierno (informe 53/2019, de 26 de diciembre).
 - e) El informe de la Comisión de Gobiernos Locales (CGL).
 - f) El informe de la Dirección de Presupuestos.
 - g) El informe de la Oficina de Control Económico (OCE).
76. Las observaciones y alegaciones incorporadas en los citados informes han sido objeto, igualmente, de una valoración individualizada, dando lugar asimismo a diversas modificaciones en el texto del anteproyecto, ofreciendo también en este caso el órgano promotor las explicaciones, más o menos desarrolladas, sobre las objeciones que han sido rechazadas.
77. De entre estos informes debemos detenernos en el realizado por la CGL, dado que la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), establece un procedimiento específico para el caso de que este órgano presente objeciones al texto que afecten al ámbito de las competencias locales.
78. El informe de la CGL concluye que el anteproyecto implica una merma o vulneración de la autonomía local y del principio de suficiencia financiera de las entidades locales, por lo que se invoca lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 90 de la LILE.
79. En aplicación de los citados apartados, se convocó la comisión bilateral prevista en el artículo 90.3 de la LILE. De dicha reunión se levantó acta, en la cual se refleja que, pesar de llegar a un acuerdo en determinadas cuestiones, se mantuvo el desacuerdo entre ambas partes en relación con la necesidad de un anexo específico para asegurar la suficiencia financiera de los municipios en los términos previstos en el artículo 18.3 de la LILE. El órgano promotor considera que no se produce una atribución de nuevas competencias a los municipios y ha incorporado al procedimiento una memoria específica donde se detallan las



modificaciones introducidas en el anteproyecto como consecuencia de los acuerdos alcanzados en la anteriormente señalada comisión bilateral.

80. Tampoco desde nuestra perspectiva apreciamos en el anteproyecto una alteración o incremento de las competencias actualmente atribuidas a los municipios que precise de un anexo de financiación. La disposición transitoria primera de la LILE establece a estos efectos un punto de partida, en el que, aunque con una redacción algo confusa (“se garantizará...”), se considera que las competencias que les atribuye la legislación vigente en la fecha de entrada en vigor de la ley cuentan con su financiación correspondiente, sin perjuicio del análisis de las competencias propias de los municipios y su financiación que prevé el párrafo 3 de esta disposición transitoria. El informe de la OCE, por su parte, alude para reforzar esta misma conclusión al documento denominado “Análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, elaborado en junio de 2018 en el seno del Consejo Vasco de Finanzas, en cumplimiento del mandato previsto en el señalado párrafo 3 de la disposición transitoria primera. En este informe únicamente se propuso reconsiderar la financiación de las competencias en las materias de fomento del euskera y servicios sociales, permitiendo concluir que las competencias atribuidas en materia de deporte, incluido lo que hasta ahora se denominaba como deporte para todos, cuentan actualmente con financiación suficiente. No obstante, el expediente deja constancia del desacuerdo y de la postura de la CGL a los efectos, en su caso, de su posterior valoración durante la tramitación parlamentaria.
81. Como corolario de todo el proceso de elaboración, se ha incorporado una extensa memoria sobre la tramitación, en la que, tras redundar en algunas de las cuestiones planteadas en la memoria, se han acumulado sucesivamente las diferentes alegaciones, observaciones y reflexiones de todos los participantes en el proceso, acompañando en todo caso la respuesta ofrecida por el departamento promotor a cada una de esas intervenciones.
82. Por todo lo anterior, debemos considerar que se ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración previsto en la LPEDG.

III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

83. El anteproyecto sometido a dictamen pretende sustituir una regulación que, como la exposición de motivos apunta, presenta un elevado grado de satisfacción por parte de los diferentes agentes públicos y privados del sistema deportivo vasco. Por ello, se dice, se articula sobre los cimientos de la vigente LDPV.



84. La memoria del anteproyecto presenta como objetivos de esa nueva regulación los siguientes.
- a) El nuevo marco jurídico no aborda exclusivamente el deporte de competición, sino que dedica una importante atención a la promoción de la actividad física,
 - b) Implementa medidas para fomentar la práctica deportiva de las mujeres.
 - c) El deporte escolar contempla la incorporación del colectivo de niñas y niños en el tramo de 0-6 años y una mayor armonización entre los programas de deporte escolar de los tres territorios históricos.
 - d) Se redimensiona el sistema federativo, manteniendo únicamente las federaciones territoriales que alcancen cierta presencia, bien por su entidad, bien por el número de licencias federativas.
 - e) Se simplifica el modelo organizativo y electoral de las federaciones mediante la configuración de las asambleas generales de las federaciones deportivas en base a un solo estatuto, el de los clubes y agrupaciones deportivas.
 - f) Se introducen en el título IV de la norma una serie de preceptos con el objetivo de garantizar una buena gobernanza en el ámbito de la actividad física y el deporte
85. Junto con estos objetivos, se plantean también una serie de modificaciones de contenido formal, que se refieren a:
- a) La corrección de algunas referencias existentes en la vigente LDPV para eliminar el lenguaje sexista de la nueva regulación.
 - b) Se realiza un esfuerzo para tratar de incluir referencias adecuadas a las personas con discapacidad o con diversidad funcional.
 - c) Se adecúa formalmente la moneda en la que se expresan las sanciones económicas.
 - d) Se corrigen las referencias orgánicas, tratando de utilizar fórmulas atemporales que no resulten afectadas por futuras reestructuraciones de la Administración de la Comunidad Autónoma.
 - e) Se actualizan las remisiones a normas actualmente derogadas.
 - f) Frente a la constante —y, en determinados casos, incorrecta— referencia en la LDPV al Gobierno Vasco, se distingue a lo largo del anteproyecto los



supuestos en los que corresponde identificar al Gobierno Vasco, de aquellos otros en los que la referencia correcta debe ser la Administración de la Comunidad Autónoma. Lo mismo ocurre con las referencias de la vigente LDPV a los ayuntamientos, distinguiendo el anteproyecto el órgano de gobierno (ayuntamiento) de la entidad territorial (municipio).

86. El nuevo planteamiento anunciado supone que el anteproyecto, además de regular el deporte de competición y, si se quiere, lúdico, afronta también con mayor intensidad la regulación de la actividad física, entendido como un concepto más amplio al del deporte. Este concepto, incorporado al párrafo 2 del artículo 1 de la ley, se encuentra íntimamente relacionado con la salud de las personas; de ahí que se haya adoptado el establecido por la Organización Mundial de la Salud: cualquier movimiento corporal producido por los músculos esqueléticos que exija gasto de energía.
87. Sin embargo, tal y como hemos adelantado en el análisis competencial, esta íntima conexión con el ámbito de la salud no impide afrontar la regulación desde la prevalente competencia en materia de deporte.
88. En realidad, no se trata de un planteamiento totalmente nuevo, sino relativamente continuista, ya que no hace sino avanzar en un camino que se venía vislumbrando en las leyes reguladoras del deporte en la Comunidad Autónoma.
89. La Ley vasca del año 1998 ya se denominaba “de cultura física y el deporte” y en su exposición de motivos se unían con naturalidad los conceptos de actividad física y deportes, sin perjuicio de que el objeto central de la regulación fuera el deporte federado de competición. En la vigente LDPV también se habla en la exposición de motivos de la necesidad de ordenación del deporte en sus “múltiples manifestaciones”, abordando también diversos aspectos relacionados con la sanidad o la educación integral —p.ej., el deporte escolar o universitario, o la protección de la salud de los deportistas—, sin olvidar el significado del “deporte para todos”.
90. Por tanto, y sin necesidad de descartar que en un futuro se afronte una regulación de la actividad física de manera conjunta por parte de las áreas afectadas por la regulación —especialmente el área de salud en lo que a la actividad física se refiere—, es razonable entender que el título prevalente, a través del cual se acomete esa regulación, continúe siendo el previsto en el 10.36 del EAPV, referido al deporte.
91. Ahora bien, tal y como también hemos advertido en el análisis competencial, este título prevalente no es el único que permite desarrollar el amplio contenido



de la norma. Además de la natural vinculación existente con la salud, el anteproyecto incluye preceptos que inciden en sectores diversos, cuyo apoyo competencial convendría recoger al menos en la exposición de motivos de la norma en los términos en los que sí lo hace la propia memoria del anteproyecto.

92. En esa misma línea explicativa del anteproyecto, el órgano promotor podría valorar la conveniencia de introducir en la exposición de motivos una mención a la Agenda 2030, aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución el 25 de septiembre de 2015.
93. Concretamente, el punto 37 de la Declaración de la Agenda 2030 señala que el deporte es otro importante facilitador del desarrollo sostenible, añadiendo textualmente que “Reconocemos que el deporte contribuye cada vez más a hacer realidad el desarrollo y la paz promoviendo la tolerancia y el respeto, y que respalda también el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, las personas y las comunidades, así como los objetivos en materia de salud, educación e inclusión social.”
94. Por otro lado, más allá de las novedades anunciadas y de la novedad que supone el otorgamiento de mayor protagonismo y sustantividad propia al ámbito de la actividad física, el anteproyecto parte de la vigente LDPV, de la cual reproduce gran parte de su articulado.
95. Como se verá en el posterior análisis de ese articulado, hay diversas cuestiones que, pese a que no se encuentran entre los objetivos específicamente perseguidos por la nueva regulación, pueden ser igualmente revisados o parcialmente modificados, al igual que se ha hecho con las cuestiones formales, como el lenguaje de género o las denominaciones orgánicas. Todo ello, no obstante, se irá exponiendo conforme avance el análisis del articulado, que se efectuará atendiendo a la estructura de la norma.
96. Y aunque a lo largo del análisis del articulado se irán también realizando observaciones sobre las distintas opciones orgánicas que incluye el anteproyecto, la Comisión sí quiere advertir, con alcance general, sobre la intervención del anteproyecto en aspectos organizativos, cuya articulación, con carácter general, corresponde al Gobierno.
97. Esa intervención, inicialmente más intensa, se ha reducido considerablemente durante el proceso de elaboración, pero sigue siendo clara la intención de participar en la organización de la “Administración del Deporte”. En ese objetivo, entendemos que deben diferenciarse dos planos. Por un lado, el de la distribución de las funciones y competencias entre los distintos niveles administrativos territoriales de la Comunidad Autónoma, donde el papel de la ley resulta indiscutible y necesario. Por otro lado, nos encontramos con una serie de



decisiones organizativas enmarcadas en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma, en los que la intervención de la ley no resulta necesaria, pudiendo incluso llegar a ser contraproducente al incidir mediante una norma con rango de ley en la organización plasmada en los decretos de estructura; normas estas últimas en las que se despliega normalmente la amplia capacidad de autoorganización reconocida al ejecutivo.

98. Como decimos, esa intervención se ha reducido notablemente en relación con las constantes referencias que en las primeras versiones del anteproyecto se realizaba directamente a la dirección competente en materia de actividad física y deporte. Concretamente, las referencias a un nivel de dirección se han reducido a dos (artículos 38.3 y 52), que bien podrían también evitarse, pero se mantiene un alto grado de intervención en la organización administrativa en relación con órganos como la Agencia Vasca de Actividad Física o la Escuela Vasca de Actividad Física y Deporte.
99. Con el fin de facilitar su seguimiento, todo ello se irá analizando tomando como base la propia estructura del anteproyecto.

Título I: - Disposiciones generales

100. Este título mantiene en esencia tanto el contenido y la forma de la vigente LDPV.
101. El **artículo 1** define y diferencia, acudiendo a criterios internacionales, el deporte y la actividad física. Su párrafo 4 excluye del ámbito de aplicación de la norma los *e-sports* o juegos electrónicos o actividades análogas, sin perjuicio de su regulación en otra norma para la adecuada protección de los derechos e intereses legítimos de las diferentes entidades organizadoras, de las personas físicas y jurídicas que tomen parte de los mismos y de terceros.
102. La exclusión explícita de los *e-sports* del ámbito de aplicación de la norma es una aclaración pertinente puesto que, pese a que tienen como base la recreación virtual de auténticas competiciones deportivas, la actividad desarrollada en ese ámbito presenta dificultades insalvables para incorporarla a las definiciones previamente adoptadas de deporte y actividad física de los párrafos 2 y 3 de este artículo 1. Sin embargo, una vez establecida la diferencia entre ambas materias, carece de sentido anunciar en esta norma una futura regulación sobre este nuevo ámbito que se considera ajeno a la materia objeto de regulación, y menos sentido parece tener tratar de adelantar o circunscribir el contenido de una futura regulación de estas nuevas formas de competición. De ahí que se recomiende eliminar el último inciso del párrafo 4.



103. El **artículo 2** del anteproyecto se refiere a los principios rectores, incluyendo en su párrafo 3 hasta un total de 37 apartados. Este es uno de los supuestos en los que se ha impuesto el criterio de continuidad, reproduciendo un esquema muy similar al del artículo 2 de la LDPV, cuando podría aprovecharse para mejorar su contenido.
104. En principio, debemos considerar como principios rectores aquellos que informan la actuación de los poderes públicos, en este caso, en el ámbito del deporte. Estos principios sirven para comprender la finalidad de la norma, aportarle cohesión y ayudar a interpretarla frente a posibles vacíos o nuevas situaciones no previstas en el momento de su entrada en vigor. Por ello, deberían hacer referencia a valores básicos y comunes, sin incluir objetivos concretos o criterios de actuación que no alcanzan la categoría de principios rectores, ni tienen esa misma función.
105. Sin entrar en detalle, la Comisión estima que este apartado debería ser objeto de una revisión para tratar de extraer los principios rectores que deban ser calificados como tales, señalando, si se quiere, el resto de supuestos dentro de un apartado en el que se establezcan los objetivos más concretos perseguidos por la norma

Título II.- Organización administrativa

106. El título II establece las competencias que corresponden a los tres niveles territoriales de la Comunidad Autónoma. En esta cuestión, el anteproyecto presenta también una línea continuista manteniendo la distribución competencial establecida en la LDPV, con la única salvedad de que, junto con el deporte, se introduce expresamente el concepto de actividad física.
107. El **artículo 3** se refiere a las competencias de las instituciones comunes y, además de depurar la relación de competencias eliminando aquellas que resultaban redundantes, incluye expresamente una mención a la calificación de las disciplinas.
108. Más allá de los citados cambios, las competencias atribuidas en este artículo a las instituciones comunes no han sufrido mayor alteración. Podría valorarse, no obstante, dos posibles incorporaciones de competencias expresas recogidas en el articulado. Por un lado, la posibilidad de incluir en el apartado c) del artículo 3.2 la elaboración del plan de equipamientos para el deporte de alto nivel, previsto en el artículo 98. Por otro lado, recoger, en su caso, las posibilidades que ofrece el artículo 104, referido a las políticas públicas en materia de equipamientos deportivos.



109. Sobre este artículo cabe, no obstante, realizar una observación de carácter formal que afecta a su párrafo 1 y al apartado w) del párrafo 2, ya que, en ambos casos, la norma se refiere de manera redundante a la cláusula de cierre prevista en el artículo 6.1 de la LTH. En cuanto que el párrafo 1 ya introduce esta cláusula, consideramos que debería eliminarse el señalado apartado w) del artículo 3.2.
110. El **artículo 6** se refiere al Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte, órgano que sustituirá al actual Consejo Vasco del Deporte. El anteproyecto prevé la misma relación ley-reglamento que en la vigente LDPV, remitiéndose a la regulación reglamentaria todo lo referido al sistema de designación, el régimen de funcionamiento y a las funciones.
111. Se mantiene, como decimos, lo dispuesto en la vigente LDPV, pero ello no supone que no pueda ser mejorable y debemos insistir en que el anteproyecto es una buena oportunidad. En este caso, en cuanto a las funciones del consejo, nos encontremos ante una remisión en la que, si bien no puede calificarse abiertamente como “en blanco”, porque establece al menos una participación preceptiva del consejo en los proyectos de disposiciones de carácter general relacionadas con el deporte, sí se acerca mucho a esa calificación. De hecho, este artículo sólo encuentra completo sentido atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 207/2000, de 7 de noviembre, por el que se regula actualmente el Consejo Vasco del Deporte.
112. En la misma línea apuntada, la comprensión del párrafo 4 de este artículo 6 resulta igualmente complicada ya que se refiere, por un lado, a ciertas “subcomisiones previstas en esta Ley” que, probablemente, deben identificarse con los subcomités previstos en los artículos 77 y 111 del anteproyecto, y a una “mesa de coordinación interinstitucional” con la indeterminada misión de “garantizar la coordinación de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia con el objetivo de conseguir un resultado común con eficacia y eficiencia, sin lagunas y duplicidades”, lo que parece constituir un órgano de coordinación y colaboración interadministrativa dentro del propio consejo cuya relevancia y funciones tampoco se clarifican.
113. Lo que más llama la atención de todo este esquema es que, más allá de la definición del consejo del párrafo 1 y de la participación preceptiva en la elaboración de las disposiciones de carácter general, el anteproyecto guarda, a juicio de esta Comisión, un injustificado silencio sobre sus funciones, por lo que los posteriores esbozos organizativos —subcomisiones y mesa de coordinación— pierden sentido al quedar descontextualizados.
114. Se considera, por tanto, que el anteproyecto debe avanzar más en la definición de este consejo, estableciendo al menos los elementos esenciales del mismo,



entre los que fundamentalmente se echan en falta sus funciones, así como la debida relación y conexión con las subcomisiones o subcomités que se prevén en el articulado. Sobre esta última cuestión, es importante clarificar sin ningún género de duda, si al aludir a las subcomisiones se está refiriendo a los subcomités, lo que, a su vez, tendrá consecuencias sobre la composición de estos últimos ya que, si finalmente y como parece forman parte del consejo, debería aclararse también si su composición puede incluir o no miembros que no formen parte del propio consejo.

115. El **artículo 7**, referido a la Agencia Vasca de Actividad Física, presenta igualmente algunas cuestiones que deben ser analizadas y reconsideradas. Para ello, es preciso detenerse en la evolución que ha sufrido el planteamiento del anteproyecto durante el proceso de elaboración.
116. En sus versiones iniciales, el anteproyecto configuraba la Agencia Vasca de Actividad Física como un ente público de derecho privado adscrito al departamento competente en materia de deporte. Tras la valoración negativa efectuada desde la OCE, se ha optado finalmente por definir la agencia como un servicio, lo que ha llevado también a incluir una disposición transitoria cuarta, por la cual, la entrada en vigor de la norma modificaría la actual denominación del Servicio de Actividad Física por el de Agencia Vasca de Actividad Física.
117. El resultado propuesto por el anteproyecto es la atribución a un servicio administrativo las funciones inicialmente asignadas al ente público de derecho privado, lo cual, a juicio de esta Comisión, constituye un claro desacierto por diversos motivos.
118. Las diferencias entre el ente público de derecho privado y el servicio resultan evidentes. En el primer caso, se trata de un ente que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco (LPOHGVP), ostenta personalidad jurídica propia, mientras que el servicio forma parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma que ostenta personalidad jurídica única.
119. En el caso de los entes públicos de derecho privado, su creación requiere de norma con rango de ley (artículo 17 LPOHGVP), lo que justificaba su inclusión inicial en el anteproyecto. Descartada esta opción y optando finalmente por integrar sus funciones en un servicio administrativo de la Administración General, su regulación en la ley no resulta oportuna.
120. En el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma, los órganos administrativos han quedado configurados en la citada Ley 7/1981, de



30 de junio, de Gobierno, siendo el último nivel el de dirección (artículo 31,1), que asume la dirección de una unidad organizativa en los términos en que lo establezca el decreto que fije la estructura orgánica del departamento. En principio, una norma con rango de ley puede establecer nuevos órganos administrativos a los que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros (artículo 5.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público), pero su necesidad o conveniencia debe ser debidamente meditada y justificada, sobre todo cuando con ello, como es el caso, se incide en el orden jerárquico establecido con carácter general en la Administración General. En cualquier caso, tampoco queda claro si lo que se persigue es realmente una alteración de la estructura de ese calibre.

121. Por poner algunos ejemplos significativos, resulta difícil de comprender que desde el departamento promotor se pretenda que desde un servicio se ostente capacidad para gestionar recursos económicos y materiales destinados en los presupuestos [apartado f)] o las transferencias de fondos públicos o privados que reciba [apartado g)]. Igualmente insólito resulta que el servicio represente a la Administración General de la Comunidad Autónoma en los proyectos externos vinculados a la promoción de la actividad física [apartado l)] o mantenga la interlocución con los agentes sociales, obviando lo establecido en la Ley de Gobierno sobre los consejeros y altos cargos de la Administración General.
122. Se trata, en definitiva, de una cuestión que, a la vista de la profunda alteración sufrida durante el proceso de elaboración —al pasar de concebirse como un ente instrumental con personalidad jurídica propia a plasmarse como un servicio administrativo—, precisa, a juicio de esta Comisión, de una nueva reflexión, en la que se debería sopesar la naturaleza de las funciones que se atribuyen a un servicio administrativo. En cualquier caso, sobre esta última cuestión, nos remitimos al posterior análisis del artículo 83 sobre la Escuela Vasca de Actividad Física y Deporte.
123. En el caso de la Fundación Basque Team Fundazioa, la Comisión no encuentra obstáculo jurídico para que la norma le atribuya la función contemplada en el artículo 8. No obstante, sí debemos advertir que, con carácter general y de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.ter de la LPOHGVPV para la constitución, modificación estatutaria, fusión o extinción de una fundación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, basta con que sea autorizada por el Consejo de Gobierno mediante decreto. Con la incorporación nominativa de esta fundación en la futura ley se incidiría directamente sobre la capacidad del Gobierno para extinguir la fundación y, por tanto, para decidir sobre la mejor forma de desarrollar las funciones que se atribuyen a la fundación en este artículo.



124. En la medida en que esta fundación existe en la actualidad, si lo que se pretende es que mantenga sus funciones y su actual relación con el departamento competente en materia de deportes, una posible alternativa sería la de recoger esa continuidad en una disposición adicional, condicionada a una posterior decisión del Gobierno sobre la pervivencia de la fundación o la modificación de sus funciones.

Título III.- Promoción de la actividad física

125. El título III constituye una de las novedades más destacadas del anteproyecto. En él se incorpora uno de los objetivos fundamentales de la nueva regulación, que no es otro que la incorporación y promoción de la actividad física con carácter general, con el fin de crear hábitos saludables de vida que afecten positivamente en la salud de las personas.
126. Pese a la nueva dimensión que alcanza la actividad física, la norma, con carácter general, no introduce mandatos u obligaciones específicas, sino que fundamentalmente llama a las diferentes administraciones públicas a tratar de avanzar, siempre dentro de sus competencias y posibilidades financieras, en la adopción de medidas de impulso de este nuevo enfoque, tanto con carácter general como en los diferentes ámbitos competenciales, tales como la educación, los transportes, carreteras y seguridad vial, el urbanismo, los servicios sociales, en el ámbito laboral, el sanitario o en el ámbito los contratos del sector público.
127. El anteproyecto contempla, así, una invitación a las distintas administraciones y, en algún caso, a las federaciones deportivas (artículo 11.3) para la adopción de medidas que favorezcan la actividad física saludable de las personas, realizando mención especial de los grupos actualmente menos implicados en el desarrollo de esa actividad o en aquellos grupos más vulnerables y necesitados de integración.
128. El artículo 12, sin embargo, dedicado a las medidas en materia de educación, sí contempla algunas obligaciones específicas en las que conviene detenerse.
129. Por un lado, el párrafo 1 contiene un mandato dirigido a los centros educativos, tanto públicos como privados, para que adopten las medidas adecuadas para que la actividad física del alumnado forme parte de sus hábitos. Este precepto, de carácter programático o finalista, establece una concreta obligación para todos los centros escolares en los que deberá existir un “programa de actividades de actividad física y deporte escolar”, que debe figurar en el plan que apruebe anualmente cada centro.



130. El párrafo 2 contiene un mandato más “invasivo” en materia educativa. Establece, por un lado, un mandato a la Administración educativa para aumentar la carga horaria de la asignatura de educación física hasta llegar a las tres horas semanales en todos los cursos en las etapas de educación primaria y de educación secundaria obligatoria. Por otro lado, establece un segundo mandato a la misma Administración educativa para garantizar una carga horaria suficiente de la asignatura de educación física en otras etapas, a excepción de aquellas que contemplen la impartición de ciclos formativos correspondientes al régimen general de la Formación Profesional del sistema educativo.
131. Estos dos mandatos han sido puestos en cuestión por la Viceconsejería de Educación, al menos en lo que se refiere a los centros educativos no universitarios que imparten la enseñanza básica. Consideran que lo establecido en el párrafo 2 contradice lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), modificada por la Ley 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), en cuyo artículo 2 bis.2 establece que “Las Administraciones Educativas son los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa”.
132. Apoyado en esta disposición, la Viceconsejería de Educación estima que, atendiendo a la competencia atribuida en el artículo 2 bis.2 de la LOE, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 236/2015, de 22 de diciembre, por el que se establece el currículo de Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este decreto establece el contenido de la Educación Básica, así como la carga horaria mínima y de referencia de todos los centros escolares en cada área o materia.
133. En relación con lo establecido en el artículo 12, apartado 3 del anteproyecto, se plantea una posible colisión con el artículo 17.2 de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de escuela pública vasca, en el que se atribuye al reglamento de organización y funcionamiento de cada centro, dentro de su autonomía, el establecimiento de los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad escolar.
134. La Comisión estima que ninguno de estos dos argumentos puede imponerse sobre la capacidad del Parlamento Vasco para legislar libremente dentro del marco competencial establecido en la CE y el EAPV. En relación con lo establecido en la LOE, la norma autonómica —sea ley o reglamento— no se encuentra vinculada a esta por una relación de jerarquía, sino por el principio de competencia, permitiendo a la Comunidad Autónoma la introducción de opciones políticas propias, operando la norma básica como límite —respecto a su contenido mínimo común— y procediendo la norma autonómica a complementar el ordenamiento jurídico a cuya formación concurren los entes



territoriales con poder normativo en la materia, por aplicación del bloque de constitucionalidad.

135. Ahora bien, lo anterior no quiere decir que esta intervención en materia educativa esté debidamente aquilatada.
136. Ante las posibles contradicciones puestas de manifiesto por parte de la Viceconsejería de Educación entre lo propuesto en el anteproyecto y lo actualmente dispuesto en la normativa educativa, la respuesta del departamento promotor alude, en última instancia, a la aplicación del criterio para la concurrencia de normas “lex posterior derogat priori”; solución que esta Comisión considera de aplicación para supuestos en los que la concurrencia de normas es una realidad, pero que no parece la postura más razonable cuando nos encontramos aun en el proceso de elaboración normativa.
137. Se ha de partir por asumir la complejidad del proceso de determinación curricular en el ámbito educativo. De hecho, la definición y la organización de ese currículo constituye uno de los elementos centrales del sistema educativo, en el que la LOE encomienda al Gobierno del Estado la fijación de los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas, y a las administraciones educativas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas.
138. Como última fase del proceso, aparecen los diferentes currículos que aprueba en nuestro caso el Gobierno Vasco y en los que se debería materializar un mandato como el que incluye el párrafo 2 del artículo 12.
139. Más allá de la capacidad de la ley para reclamar al Gobierno un objetivo de esta naturaleza, es preciso analizar si puede considerarse razonable una irrupción como la que nos ocupa en todo ese complejo proceso, desde la exclusiva perspectiva de la actividad física.
140. En ese análisis advertimos, por un lado, la ausencia de un mínimo estudio sobre el impacto normativo que la medida tendrá sobre la regulación de los currículos, así como en qué medida podría afectar este mandato sobre el resto de materias que los integran. La incorporación de un mayor número de horas en las materias incluidas en el currículo debería ser afrontada mediante un incremento del número total de horas lectivas o mediante la reducción de horas en otra materia; aspecto que consideramos debería ser analizado y valorado con anterioridad a la aprobación de la norma.



141. También debemos señalar, por otro lado, como un defecto en ese proceso de reflexión la falta de participación del consejo escolar de Euskadi, definido en la Ley 13/1988, de 28 de octubre, de Consejos Escolares de Euskadi como órgano superior de participación de los sectores sociales implicados en la programación general de la enseñanza no universitaria y de consulta y asesoramiento respecto de los proyectos de ley, disposiciones generales y reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno Vasco.
142. La Comisión ha subrayado en numerosas ocasiones la importancia del procedimiento de elaboración para visibilizar tanto la factibilidad de norma como su correcta inserción dentro del ordenamiento jurídico y, en este caso, sin negar la capacidad del legislador autonómico para establecer los mensajes previstos en el artículo 12, no puede tampoco dejar de mostrar su preocupación frente a esta incursión en materia educativa al margen —incluso en contra— del criterio del propio departamento competente en la materia.
143. El **artículo 15** del anteproyecto se refiere por un lado a la tarjeta deportiva única. La norma contempla en este caso una realidad que ya existe de modo incipiente y que, en la medida en que se plantea mediante la adhesión voluntaria de los municipios, respeta debidamente su autonomía.
144. El párrafo 2 de este artículo se divide, a su vez, en dos párrafos no numerados. El primero de estos dos párrafos contempla la adopción por parte de la Administración General de decisiones para fomentar la utilización de los espacios deportivos en centros educativos fuera del horario lectivo, incluyendo tanto los centros públicos como los concertados. En este caso, las decisiones atribuidas a la Administración son de fomento, por lo que no hay obstáculo alguno para incluir a los centros concertados.
145. El problema en este caso es que, a los efectos del deporte escolar, los centros escolares concertados son centros privados que utilizan en esa actividad su propio patrimonio, de igual forma que cualquier centro privado no concertado. Por eso, entendemos que la inclusión de los centros concertados, excluyendo el resto de centros privados de posibles medidas de fomento para el uso de sus instalaciones deportivas no tiene una explicación razonable.
146. Dentro de este mismo párrafo, se trata de imponer también que el uso de esas instalaciones sólo pueda producirse fuera del horario lectivo, sin tener en cuenta nuevamente que, en lo que se refiere a los centros concertados, sin descartar alguna extraña excepción en la que un centro concertado dispone de patrimonio público, se trata de patrimonio privado cuyo uso podrá limitarse únicamente en lo que afecte a las condiciones de concertación de la formación, pero que, más allá de ese condicionamiento, puede ser utilizado y explotado libremente por el



centro incluso en horario lectivo, sin que la limitación general de este párrafo 2 esté justificada.

147. Finalmente, con respecto a la utilización de las instalaciones de centros públicos y al desarrollo reglamentario para regular la utilización sus espacios deportivos, a fin de adecuar esa utilización a las previsiones de la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas, hemos de recordar que el párrafo 6 de la disposición adicional decimoquinta de la LOE ya atribuye a las administraciones educativas el establecimiento del procedimiento para el uso de los centros docentes que de ellas dependan. Esta misma disposición establece, asimismo, que dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros.
148. Pues bien, en aplicación de dicha disposición adicional, el Gobierno aprobó el Decreto 76/2008, de 6 de mayo, en se regula la utilización de los edificios e instalaciones docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tanto por parte de administraciones y entes públicos como de cualquier otra persona física o jurídica, de los edificios e instalaciones de centros educativos público para actividades no comprendidas en las programaciones anuales de dichos centros, entre las que se encuentran las actividades culturales y deportivas.
149. Por su parte, la remisión de la parte final del artículo 15 se refiere a una adecuación de esa utilización a las previsiones de la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas; remisión que, no debemos olvidar, se realiza desde la perspectiva de la promoción de la actividad física. Como decimos, este título está dedicado a la promoción de la actividad física y, desde esa perspectiva, es decir, la de los usuarios de las instalaciones deportivas para la práctica del deporte o la actividad física, entendemos que resulta suficiente la regulación reglamentaria establecida en el citado Decreto 76/2008.
150. Ello no excluye que en determinados supuestos y según las circunstancias, como, por ejemplo, el número de espectadores, en la utilización de las instalaciones deportivas de los centros escolares se deban tener en cuenta las previsiones de la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas. En cualquier caso, entendemos que la remisión reglamentaria en este capítulo y con esa finalidad está fuera de lugar.
151. El resto de medidas planteadas en las diferentes materias que contempla este título se limitan al ámbito de la promoción y el fomento, pero no establecen obligaciones concretas para las administraciones públicas, ni para los particulares.



Título IV.- Buena gobernanza en la actividad física y el deporte

152. El título IV del anteproyecto constituye otra de las novedades de la regulación proyectada.
153. El nuevo modelo de gobernanza previsto en este título se proyecta sobre diferentes áreas, como transparencia, la igualdad efectiva, la gestión eficiente, la inclusión social, la promoción del euskera o la protección de los animales.
154. En lo que se refiere a la transparencia, el párrafo 1 del artículo 22 contempla la obligación de publicar en las páginas web de las entidades obligadas una serie de información relacionada con su actividad económica, su estructura o su actividad.
155. En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de estas nuevas obligaciones, el precepto incluye a las federaciones deportivas, la unión de federaciones deportivas del País Vasco “y todas aquellas entidades que determine el Departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia de deporte”.
156. El último inciso entrecomillado permite diversas interpretaciones, lo cual ya resulta desaconsejable, aunque la más razonable nos lleva a pensar que la imposición de estas obligaciones tienen que estar conectada con el título V del anteproyecto; título dedicado a las entidades deportivas. No obstante, esta primera cuestión debería clarificarse.
157. También debería reconsiderarse una habilitación tan indeterminada al departamento competente en materia de deporte como la señalada. Entendemos que, a la vista de la naturaleza y extensión de las obligaciones que se imponen a entidades que el propio anteproyecto considera de naturaleza privada, su ámbito subjetivo debería estar determinado en la propia ley o, al menos, los criterios para su determinación, partiendo, como decimos, de las entidades deportivas predefinidas en el siguiente título del anteproyecto.
158. Tampoco cabe descartar en esta cuestión una posible colaboración reglamentaria, pero en ese caso entendemos que esa colaboración debe recaer inicialmente en el titular de la potestad reglamentaria. Como esta Comisión viene advirtiendo en sus dictámenes, el desarrollo de la ley debe realizarse por el titular de la potestad reglamentaria originaria, que no es otro que el Gobierno—artículo 16 de la Ley de Gobierno—, mientras que los consejeros, a tenor del artículo 26.4 de esa misma ley, dictan disposiciones administrativas generales en materias propias de su departamento, esto es, en principio, de naturaleza doméstica y sin efectos *ad extra*.



159. Desde el punto de vista formal, el párrafo 3 se refiere a la obligación de publicar la información en la “respectiva sede electrónica”, aunque entendemos que se refiere a las páginas web de las federaciones y entidades contempladas con esta última denominación en el párrafo 1. Por ello, y dado que únicamente induce a confusión, la referencia en el párrafo 3 a las sedes electrónicas debería eliminarse.
160. El **artículo 23**, intitulado como “Igualdad”, incluye diversos mensajes dirigidos a las administraciones públicas y poderes públicos, federaciones deportivas y unión de federaciones, pero también de un modo más indeterminado a las “competiciones deportivas” (párrafo 4), “personas físicas o jurídicas organizadoras de actividades deportivas” (párrafo 5), “entidades que organicen actividades deportivas” (párrafo 6) y “organizaciones deportivas” (párrafos 8 y 9).
161. En algunos supuestos esa diferenciación puede estar justificada, pero entendemos nuevamente que deben tratar de identificarse de forma clara y segura los destinatarios de cada uno de los mensajes y, en algunos casos, también su contenido.
162. El párrafo 4 resulta paradigmático a estos efectos. En cuanto al mensaje, se impone el respeto a los principios de igualdad y equidad en la premiación siempre que existan premios económicos. Con ello parece querer imponer esa igualdad, pero su formulación, aludiendo a un respeto a este principio, no permite interpretar el mensaje con esa rotundidad.
163. Este mensaje se complica, además, al tratar de imponer el “deberán respetar el principio de igualdad y equidad” a todas las competiciones deportivas incluidas en el ámbito de aplicación de la norma. El precepto, planteado de esta forma, presenta dificultades en su interpretación y posible aplicación, por lo que proponemos reconsiderar su planteamiento, así como su redacción.
164. En su lugar, puede resultar de interés para el departamento proponente analizar los intentos —hasta ahora frustrados— de modificación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, para eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres en los premios. Un primer intento se produjo mediante la aprobación en el senado el 7 de noviembre de 2018 de una proposición de ley, que decayó al finalizar la anterior legislatura. Un segundo intento se produjo volviendo a presentar la misma proposición de ley, igualmente sin éxito por retirada del grupo proponente, en la actual legislatura.
165. Lo importante, en lo que concierne a lo aquí analizado, es que se trataba de imponer la igualdad en los premios para hombres y mujeres, pero la proposición se circunscribía, a nuestro parecer de forma más viable, clara y respetuosa con



la autonomía de los organizadores, a las “competiciones deportivas profesionales y no profesionales organizadas, financiadas, subvencionadas o patrocinadas, ya sea parcial o totalmente, por las Administraciones públicas o por entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las misma”.

166. Con esta redacción se impone la igualdad de premios únicamente en aquellas competiciones que reciben financiación pública

Título V.- Entidades deportivas

167. El título V del anteproyecto se estructura, a su vez, en siete capítulos. Los cuatro primeros están dedicados a las disposiciones generales, los clubes deportivos, las agrupaciones deportivas y las sociedades deportivas de capital.
168. En estos cuatro capítulos el anteproyecto sólo presenta una novedad reseñable. Mientras en la vigente LDPV las entidades deportivas que quieran adoptar la forma de sociedad mercantil sólo pueden fundar una sociedad anónima deportiva, el anteproyecto abre esa posibilidad a cualquier otra sociedad de capital.
169. El capítulo V es el correspondiente a las federaciones deportivas; figura peculiar del mundo del deporte sin la que no se puede concebir su modelo de organización, especialmente el del deporte de competición. Nos encontramos ante una figura que, pese al largo camino recorrido ya en las diferentes leyes del deporte, sigue manteniendo importantes zonas grises en cuanto a su naturaleza y su relación o, mejor, su exclusión del ámbito del derecho de asociación contenido en el artículo 22 de la Constitución.
170. El anteproyecto mantiene la misma concepción y definición de las federaciones de la vigente LDPV; norma que, al igual que la Ley del deporte estatal, atiende a lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 67/1985, de 24 mayo.
171. Esta sentencia identificó como uno de los problemas que se plantea en el Estado social y democrático de derecho el determinar en qué medida el Estado puede organizar su intervención en los diversos sectores de la vida social a través de la regulación de asociaciones privadas de configuración legal, a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a todo un sector. Es decir, en qué medida esas asociaciones de configuración legal, como son las federaciones, resultan compatibles con el derecho de asociación. Para dar respuesta a esta cuestión, el Tribunal Constitucional tuvo en cuenta que:
- a) Una utilización generalizada de esta vía respondería a unos principios de carácter corporativo, incompatibles con el Estado social y democrático de derecho. Admite, sin embargo, que se utilice excepcionalmente, siempre



que se justifique su procedencia en cada caso por razones acreditativas de que constituye una medida necesaria para la consecución de fines públicos, y con los límites necesarios para que ello no suponga una asunción —ni incidencia contraria a la Constitución— de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

- b) El respeto al contenido esencial del derecho de asociación que impone al legislador en el artículo 53.1 de la Constitución exige que se respete la libertad negativa —libertad de no asociarse—, así como la libertad positiva de crear otras asociaciones con fines privados. También es de aplicación lo dispuesto en el artículo 22.4 de la Constitución, en orden a que las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
- c) Concebida la asociación de configuración legal dentro de estos límites, se trataría de una asociación distinta de la prevista en el artículo 22 de la Constitución, que no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social.
- d) La peculiaridad de estas asociaciones puede dar lugar a que el legislador regule su constitución, exigiendo los requisitos que estime pertinentes, dentro de los límites indicados; y ello porque el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social.

172. Aunque el debate sobre su naturaleza se encuentra lejos de estar zanjado, puede afirmarse, tal y como hemos avanzado, que tanto la vigente LDPV como el anteproyecto aquí analizado se apoyan en señalada doctrina emanada del Tribunal Constitucional para configurar las federaciones deportivas como:

- a) Entidades jurídico-privadas que, como tales, se encuentran sujetas al ordenamiento jurídico privado.
- b) Se trata de entidades de base asociativa, que tiene en común la práctica, promoción o contribución al desarrollo del deporte, en la modalidad deportiva propia de la respectiva federación deportiva.
- c) Ejercen, sin perjuicio de su naturaleza jurídico-privada, determinadas funciones públicas de carácter administrativo, actuando en tales casos como agentes colaboradores de las administraciones públicas.



173. La principal singularidad de las federaciones deportivas se encuentra precisamente en esta última característica, en la medida en que, tratándose de entidades jurídico privadas, la ley les encomienda el ejercicio de determinadas funciones públicas de carácter administrativo. Esta atribución justifica, a su vez, un control de la Administración tanto en su constitución como en el ejercicio de esas funciones; control que no se entiende en las asociaciones amparadas por el artículo 22 de la CE.
174. Ese terreno fronterizo entre lo privado y lo público en el que se desenvuelve la actuación federativa ha provocado, y sigue provocando en la doctrina, numerosas cuestiones y debates relacionados con la naturaleza de algunas de las normas que regulan esa actuación o con la de los actos a través de los cuales desarrollan sus distintas funciones. No obstante, como decimos, el anteproyecto parte de lo ya consolidado en la LDPV, por lo que el presente dictamen se centrará fundamentalmente en las modificaciones, sin perjuicio de realizar las observaciones que se estimen convenientes en relación con la regulación que no se modifica, al igual que en relación con el resto de materias reguladas por el anteproyecto,
175. El anteproyecto anuncia varias novedades en relación con las federaciones.
176. La primera de ellas pretende redimensionar el sistema federativo contemplando una única federación en Euskadi por modalidad, que sería la correspondiente federación vasca, salvo en aquellas que por su número de licencias o por su entidad se mantengan las territoriales.
177. En este caso, nos encontramos ante una opción normativa diferente a la prevista en la LDPV, en el que pasa de un sistema en el cual el deporte federado se estructura con carácter general a través de federaciones territoriales y vascas, integrándose las primeras en las segunda, a otro en el que se parte, como regla general, de una única federación en toda la Comunidad Autónoma (artículo 33 del anteproyecto), salvo en aquellos supuestos en los que la modalidad deportiva cuente con una gran estructura organizativa o dimensión deportiva, o un número de licencias significativo.
178. Las razones que justifican el cambio tienen que ver, no tanto con motivos económicos, sino con razones organizativas. Actualmente, se afirma, los procesos electorales de las federaciones vascas pivotan en los previos procesos electorales de las federaciones territoriales, cuyos conflictos a veces condicionan el sistema electoral, pues las asambleas generales de las federaciones vascas se forman a partir de las asambleas generales de las respectivas federaciones territoriales.



179. Se trata, por tanto, de una opción normativa razonable, dentro de las posibles, que corresponde adoptar al legislador, quien dispone, insistimos, de amplia libertad para configurar esta forma de asociación vinculada a la organización del deporte.
180. A la hora de materializar esta opción, es el **artículo 33** del anteproyecto el que, en su párrafo 1, señala que las federaciones deportivas vascas son, como regla general y salvo en aquellas modalidades en las que haya federaciones territoriales, las únicas entidades que en el País Vasco impulsan, califican, autorizan y ordenan las actividades y competiciones deportivas oficiales de su modalidad deportiva. Este precepto es, como decimos, el que plasma el cambio de modelo, pero este nuevo modelo deja abierta la posibilidad de que en algunas modalidades deportivas se mantengan las federaciones territoriales, tal y como se desprende del párrafo 2 de este mismo artículo.
181. Por un lado, por tanto, se propone un nuevo planteamiento apoyado básicamente en las federaciones vascas, pero, por otro lado, también se prevé el posible mantenimiento de algunas de las federaciones territoriales. El problema que detectamos es que el anteproyecto apenas aporta algunas pistas o criterios para poder clarificar en qué casos podrán subsistir esas federaciones territoriales o, incluso, existir o constituir, en su caso, nuevas federaciones territoriales.
182. La disposición adicional primera establece al respecto que:
- a) La reestructuración de las federaciones deportivas debe producirse antes del proceso electoral correspondiente a 2024.
 - b) El Gobierno Vasco, con la colaboración de los órganos forales de los territorios históricos, debe determinar la estructura, el número de licencias mínimo, así como el resto de las condiciones necesarias para el mantenimiento del sistema federativo tal y como se halla en la actualidad, en cada una de las modalidades deportivas.
 - c) Finalmente, se faculta al Gobierno Vasco para que, con la colaboración de los órganos forales de los territorios históricos, establezca mediante el correspondiente decreto cuantas medidas económicas, patrimoniales o de cualquier tipo sean necesarias para la materialización de dicha reestructuración.
183. Recapitulando, podemos decir que la nueva estructura federativa se apoya en la existencia de una única federación deportiva para cada modalidad deportiva y para toda la Comunidad Autónoma, aunque podrán existir federaciones



territoriales en aquellas modalidades deportivas que tengan una estructura y número de licencias mínimo; mínimos que entendemos deben ser determinados por el Gobierno Vasco mediante decreto.

184. Pues bien, este planteamiento presenta algunas incertidumbres que convendría aclarar.
185. Por un lado, consideramos que el anteproyecto debería avanzar algo más en la definición de la nueva estructura federativa, clarificando si las federaciones territoriales sólo podrán existir en caso de que ya existan en la actualidad y cumplan con los criterios establecidos mediante decreto, o si el cumplimiento de esos mismos criterios permitirá que también en el futuro se puedan constituir nuevas federaciones territoriales, bien en modalidades deportivas ya existentes que ahora no cumplan esos criterios, bien en nuevas modalidades deportivas.
186. Consideramos que la aclaración resulta pertinente porque, si nos atenemos a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 37 y en la disposición adicional primera, la segunda opción, esto es, la de la creación en el futuro de nuevas federaciones territoriales no parece posible, en cuyo caso debería establecerse con claridad para evitar futuros conflictos sobre esta cuestión.
187. También recomendamos establecer con mayor precisión en el propio anteproyecto los elementos y criterios a tener en cuenta para permitir la subsistencia de las federaciones territoriales. Esto no quiere decir que deban detallarse o cuantificarse en el propio anteproyecto, pero sí parece que, más allá del número de licencias, la referencia genérica a “la estructura” y al “resto de condiciones necesarias para el mantenimiento” resulta insuficiente para que las federaciones territoriales potencialmente concernidas puedan saber si resultarán afectadas por la reestructuración.
188. En esta misma línea simplificadora, se anuncia la segunda de las modificaciones importantes en la organización federativa.
189. El anteproyecto contempla en su **artículo 34.3** que en la asamblea general de las federaciones deportivas sólo estén representadas las entidades deportivas, eliminando la presencia en el máximo órgano de gobierno del resto de estamentos que conforman la federación. A cambio de lo anterior, se refuerza la presencia de los estamentos en los órganos de administración de las federaciones deportivas, de manera que el párrafo 4 del artículo 34 establece como obligación que tales estamentos tengan representación obligatoria en la Junta Directiva, mediante su inclusión en listas de candidaturas cerradas.



190. Este planteamiento es, nuevamente, una opción normativa, aunque en este caso su viabilidad jurídica presenta ciertos interrogantes.
191. Tal y como hemos señalado, las federaciones deportivas son asociaciones de configuración legal distintas a las contempladas en el artículo 22 de la CE, por lo que, en principio, no están sometidas a lo dispuesto en el artículo 2.5 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. De hecho, es el legislador ordinario quien puede y debe abordar su regulación, decidiendo, en su caso, el modelo de participación de los diferentes estamentos que lo conforman en sus diferentes órganos, ya que, en esta tarea, no se encuentra con los límites impuestos por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 173/1998, de 23 julio, con respecto a las asociaciones que sí se encuentran amparadas por la CE —el legislador ordinario no puede imponer como condición genérica para la constitución y el reconocimiento de una asociación un tipo global de organización interna de las asociaciones calificado como “organización democrática”—.
192. En cualquier caso, los principios de democracia y representatividad se siguen manteniendo expresamente para la estructura y régimen de funcionamiento de las federaciones en el artículo 33.3 del anteproyecto, lo que resulta totalmente coherente con las funciones de naturaleza pública que desarrolla por delegación de la Administración. En este sentido, resultaría difícil tratar de sostener que la ley puede establecer para las federaciones deportivas una organización cuyo funcionamiento no estuviera sometido a normas democráticas.
193. Pero, por otro lado, tal y como hemos adelantado, el planteamiento del anteproyecto excluye de la asamblea general a varios de los estamentos que conforman las federaciones, y pasa de ser calificado en la vigente LDPV como el máximo órgano de gobierno y representación a ser únicamente el máximo órgano de gobierno (artículo 34.3). La cuestión nuclear, por tanto, es si con ello se afecta al sufragio activo universal que caracteriza a una organización democrática.
194. No cabe duda de que, tal y como delata su propia denominación, las federaciones deportivas se forman fundamentalmente por la agrupación de las entidades deportivas, con lo que su presencia en la asamblea resulta sin duda necesaria, pero, aunque no con esa misma “necesidad”, también forman parte de esa federación las personas físicas incluidas en el artículo 32.1, por lo que su exclusión de la asamblea no puede considerarse como una simple cuestión de gestión o gobernanza.
195. El propio Tribunal Constitucional, en la señalada Sentencia 173/1998, dejó abierta la posibilidad de que dentro de esa concepción democrática “quepan



diversas opciones”, pero parece procedente advertir sobre esta cuestión a los efectos de su debida valoración y explicación por parte del órgano promotor.

196. Con la exclusión de estos colectivos de lo que se califica en el propio anteproyecto como “máximo órgano de gobierno” se propone un sacrificio en el derecho de participación de algunos de los miembros de esta especial forma asociativa, pero asociativa al fin y al cabo; sacrificio que se justifica fundamentalmente por razones relacionadas con una simplificación del proceso electivo y que, a juicio de esta Comisión, no puede considerarse compensado con la participación necesaria de alguno de los miembros de estos colectivos en el órgano de administración.
197. La Comisión considera que un sacrificio de esta naturaleza en el derecho de participación de algunos de los asociados sólo puede justificarse si con ello se pretende proteger otro derecho igualmente esencial en la configuración de la forma asociativa, pero no parece ser ese el caso.
198. Como hemos dicho, el propio anteproyecto establece en su artículo 32 el concepto de federación deportiva y dentro de ese concepto se incluyen a las y los deportistas, técnicas y técnicos, y juezas y jueces, además de las entidades deportivas, y en el párrafo 3 del artículo 33 se mantienen, en buena lógica, los principios de democracia y representatividad, dentro de lo cual, el planteamiento del anteproyecto plantea alguna duda razonable.
199. Una tercera novedad del anteproyecto en la regulación de las federaciones es la modificación, mediante su reducción, de las funciones de las federaciones que han de ser consideradas como públicas. La cuestión se clarifica en el **artículo 39** del anteproyecto, no sólo mediante la revisión de las funciones calificadas como públicas de carácter administrativo (párrafo 1), sino también mediante la incorporación de un nuevo párrafo (párrafo 6) que establece una serie de funciones de las federaciones que, en todo caso, tienen naturaleza privada.
200. El **artículo 37** del anteproyecto está dedicado a la constitución de nuevas federaciones deportivas. La modificación más importante en esta cuestión viene del nuevo esquema planteado por el anteproyecto, en el que la existencia de federaciones territoriales es la excepción a la regla general.
201. No obstante, la Comisión estima que debería aprovecharse la oportunidad para que, en su caso, la futura ley establezca con claridad el carácter de la inscripción en el Registro de Entidades Deportivas, dentro del proceso de constitución de una federación deportiva.



202. El anteproyecto, al igual que la vigente LDPV (artículo 22), contempla la inscripción de la federación como uno de los requisitos a los que se supedita esa constitución, lo cual invita a considerar que la inscripción tiene en este caso carácter constitutivo, tal y como se confirma taxativamente en el artículo 30 del Decreto 94/1990, de 3 de abril, de organización y funcionamiento del Registro de Asociaciones y Federaciones Deportivas del País Vasco.
203. No obstante, aun partiendo del amplio margen que tiene el legislador autonómico para regular las condiciones y requisitos necesarios para constituir las federaciones deportivas que actúan en su territorio, esta consideración presenta un problema en su concepción que puede entrar en colisión con el régimen general de asociaciones. Decimos esto porque el proceso de nacimiento de una federación deportiva permite distinguir su constitución como ente asociativo, es decir, el momento en el que adquiere su personalidad jurídica, de su reconocimiento como entidad asociativa capacitada para realizar una serie de funciones públicas por delegación de la Administración.
204. En principio, nada impide que los sujetos llamados por la ley a constituir una federación deportiva constituyan una asociación de segundo grado sin llegar siquiera a solicitar ese reconocimiento, en cuyo caso, la asociación adquiriría la personalidad jurídica sin necesidad de inscripción, por cuanto en el régimen general de asociaciones la inscripción en el registro no tiene carácter constitutivo sino sólo a efectos de publicidad (artículo 10.1 de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y artículo 7.2 de la Ley 7/2007, de 22 de junio, de asociaciones de Euskadi).
205. En el caso de que ese reconocimiento sea solicitado, pero finalmente sea rechazado, el ente asociativo no podrá ostentar la consideración de federación deportiva a los efectos de la normativa deportiva, pero podría mantener su existencia y personalidad jurídica como asociación acogida al régimen general.
206. La diferenciación entre la constitución de la persona jurídica y su reconocimiento como federación deportiva permite, por tanto, integrar la normativa deportiva con la regulación de las asociaciones amparadas por el artículo 22 de la CE, sin que resulte afectada la seguridad jurídica por cuanto, sin ese reconocimiento y sin la posterior inscripción, la nueva asociación no podría desarrollar las funciones públicas que la ley atribuye a las federaciones deportivas acogidas a la normativa deportiva.
207. En definitiva, es esta una opción que, para su total clarificación, y a la vista de lo dispuesto en el posterior desarrollo reglamentario, precisaría sustituir las referencias a la constitución de una federación por su reconocimiento como tal por parte de la Administración, así como modificar el señalado Decreto 94/1990,



puesto que en esta norma la que se pronuncia con mayor claridad sobre el carácter constitutivo de la inscripción.

208. Aunque no constituye una novedad, consideramos que debería modificarse el título del artículo 42 —Medidas cautelares— por una cuestión de rigor terminológico. Las medidas cautelares son aquellas que pueden ordenarse con el objetivo de evitar todo riesgo que pudiera impedir el desarrollo y la finalidad de un procedimiento. En el presente caso, el propio órgano promotor de la iniciativa reconoce que estas medidas se vienen adoptando de forma autónoma en situaciones de riesgo para la supervivencia de una federación, por lo que no nos encontramos ante medidas destinadas a garantizar el buen fin del procedimiento, sino de auténticas facultades de intervención de las federaciones deportivas por parte de la Administración, por lo que deberían ser calificadas de esta forma.
209. La cuarta novedad de entidad en este título supone la incorporación en el **artículo 43** del anteproyecto de la obligación de aprobación por parte de las federaciones de un Código de Buena Gobernanza.
210. La Comisión considera que no existe obstáculo jurídico alguno para que el anteproyecto contemple, en relación con las federaciones, la obligación de que estas aprueben un documento de estas características, e incluso valora positivamente que sea la propia ley la que establezca la pautas a las que se debe atener este documento. Los principios de buen gobierno en el deporte fueron aprobados, a instancia del Consejo de Europa, por los ministros europeos responsables del deporte en el año 2004. Estos principios de buen gobierno deportivo pueden imponerse a través de normas jurídicas imperativas o propiciarlos a través de recomendaciones establecidas mediante “leyes blandas” (*soft law*).
211. Hemos de partir nuevamente de la consideración de las federaciones deportivas como asociaciones privadas que desempeñan ciertas funciones públicas. La intervención pública en su organización y funcionamiento a través de la ley y sus reglamentos de desarrollo debe estar dirigida a proteger el interés público perseguido por estas entidades, respetando en la medida de lo posible su ámbito privado; tanto en el ámbito del ejercicio de sus funciones como en el de su organización. La intervención normativa, por tanto, debe resultar proporcionada al fin perseguido.
212. La primera cuestión que surge al analizar el artículo 43 es precisamente la de determinar si nos encontramos ante una norma imperativa o ante simples recomendaciones cuya adopción por parte de las federaciones es voluntaria y promovida mediante la concesión de subvenciones.



213. En favor de la segunda opción, el párrafo 2 de este artículo establece que la aprobación y el cumplimiento de dicho código “podrá constituir un requisito a tener en cuenta en las ayudas públicas” que puede conceder el departamento competente en materia de deporte, pero los argumentos en favor de la opción imperativa resultan más rotundos. Por un lado, la dicción literal de este artículo, especialmente en sus párrafos 1, 3 y 4, se refieren a que “deberán aprobar” unos “contenidos mínimos” y a una serie de “obligaciones” a cumplir por parte de las federaciones. Por otro lado, también apoyan esta tesis las sanciones relacionadas con este código en los artículos 122.kk) o 141.i) del anteproyecto, ubicados respectivamente en el régimen disciplinario y en el sancionador.
214. No debe olvidarse, en cualquier caso, que la financiación de las federaciones no es sólo una facultad de la Administración, sino también una obligación, por lo que a la hora de establecer nuevos requisitos para acceder a esa financiación se ha de actuar con cautela para no provocar situaciones no deseadas. Como posible alternativa, el párrafo 2 podría modificarse para establecer que la aprobación y el cumplimiento del código de buen gobierno constituya un criterio preferente a efectos de concretar el importe de esas ayudas públicas de la Administración (p. ej., Ley 5/2016, de 19 de julio, del deporte de Andalucía).
215. El párrafo 3 establece que en el código se regularán las normas de actuación de los órganos federativos, lo que puede llevar a generar cierta confusión entre este documento y los estatutos correspondientes. Para evitar esa posible confusión, recomendamos eliminar aludir a esas normas de actuación, limitando su objeto a establecer el contenido mínimo del código de buena gobernanza.
216. Asimismo, dentro ese contenido mínimo se incluye el establecimiento de prohibiciones y obligaciones, algunas de las cuales no se encuentran en el anteproyecto, y tampoco se encuentran actualmente recogidas en la LDPV ni en el Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las federaciones deportivas del País Vasco.
217. El ejemplo más representativo es el del apartado h), en el que, indirectamente, parece imponer la prohibición de ostentar la presidencia de una federación a las personas que hayan incurrido en delito contra la hacienda pública o en una infracción grave contra la Administración pública, cuando tal prohibición no existe en el anteproyecto y tampoco está prevista en el Decreto 16/2006, en el cual, recordemos, se integra el estatuto de las y los directivos de las federaciones.
218. Un problema similar se plantea en el párrafo 4, referido a las federaciones deportivas de mayor relevancia económica. Por un lado, la remisión en cuanto a la determinación de esa calificación a una decisión del departamento



competente en materia deportiva (párrafo 5) resulta excesivamente abierta a la discrecionalidad, sobre todo si tenemos en cuenta que, como consecuencia de esa decisión, las federaciones afectadas estarían sujetas, por ejemplo, al respeto de unos principios de actuación en la contratación de sus obras, suministros y servicios. Consideramos más razonable, también en este punto, relacionar la autoexigencia de estas obligaciones con la cuantía de las subvenciones o ayudas otorgadas por el departamento competente en materia de deporte.

219. El párrafo 6, por su parte, contiene un mandato al Gobierno para que establezca reglamentariamente la limitación de mandatos en los órganos de representación y administración de las federaciones deportivas al objeto de garantizar la renovación de las organizaciones federativas. En este caso, consideramos que este mandato debería estar ubicado en el artículo dedicado a los estatutos de las federaciones.
220. Como última cuestión relacionada con el código de buena gobernanza, la disposición adicional quinta amplía la exigencia de este código a aquellas entidades deportivas y organizaciones que perciben ayudas gestionadas por el departamento competente en materia deportiva, cuando supere los importes económicos que se establezcan reglamentariamente. El párrafo 2 de esta disposición añade que a estas entidades y organizaciones se les aplicará lo dispuesto en la ley sobre el código de buena gobernanza de las federaciones deportivas vascas, en todo aquello que sea compatible con su actividad.
221. En relación con esta cuestión, ya hemos advertido que el anteproyecto establece posibles consecuencias disciplinarias y sancionadoras en caso de incumplimiento de las obligaciones de buena gobernanza [artículo 122.kk] o en el caso de falta de diligencia en el cumplimiento de la obligación de aprobar el código (artículo 141.i), por lo que esas obligaciones deben establecerse con claridad a los efectos que cumplir con el requerimiento de *lex certa* en materia sancionadora, y, al menos en lo que se refiere a al último inciso —“(...) en todo aquello que sea compatible con su actividad”—, la Comisión estima que este requisito no se cumple adecuadamente.
222. El **artículo 45** se refiere a la publicidad de las normas federativas. Presenta la novedad de que estas normas (estatutos, reglamentos y sus modificaciones) no tendrán que publicarse como hasta ahora en boletines oficiales, sino en “en la sede electrónica de la correspondiente federación deportiva y en el de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva”.
223. La decisión de no publicar los estatutos en el boletín oficial merece un comentario específico. En la vigente LDPV, tanto los estatutos de las federaciones vascas como los de las territoriales deben ser publicados en los



boletines oficiales correspondientes a su ámbito territorial. Sin embargo, esa publicación no viene siendo reconocida mayoritariamente como un requisito para su validez o eficacia, sino como una obligación de divulgación.

224. El problema que plantea esta cuestión entronca directamente con la naturaleza de las normas federativas y, en especial, con la naturaleza de los estatutos federativos. Se trata esta de una cuestión sobre la cual la doctrina no se pone de acuerdo, aunque resulta difícil considerar los estatutos de las federaciones como simples normas organizativas privadas cuando el propio artículo 39.1 del anteproyecto incluye la aprobación de sus estatutos como una de las funciones públicas de carácter administrativo. Por otro lado, resulta también más que complicado pretender la aplicación a los estatutos federativos de lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), sobre la publicidad de las normas, dado que las federaciones deportivas son entidades privadas que no se encuentran recogidas en el ámbito de aplicación de esa ley, aun cuando pueda resultarles de aplicación en el ejercicio de alguna de sus funciones.
225. Más allá del debate doctrinal, la Comisión estima que para llegar a una conclusión sobre esta cuestión debe tomarse como punto de partida el reconocimiento de la naturaleza privada de las federaciones —premisa de la que parten tanto el anteproyecto como la vigente LDPV—. Partiendo de esa posición, la validez o eficacia de sus normas estatutarias no puede resultar condicionada a su publicación en los boletines oficiales correspondientes, salvo que así estableciera la propia ley.
226. El Tribunal Supremo, al hilo de la publicación de los reglamentos disciplinarios, tiene en cuenta que sólo se inscriben en las federaciones los deportistas que quieran participar en competiciones oficiales, por lo que, siendo una decisión voluntaria la de integrarse en las mismas, lo hace conociendo sus reglas y aceptando someterse a ellas (Sentencia de 24 julio 2012. RJ 2012\7998), para lo cual no es precisa su publicación en los boletines oficiales.
227. Es por tanto una decisión del legislador determinar en este caso y decidir, al igual que con la inscripción en el registro de entidades deportivas, la forma en que puede garantizarse la debida divulgación de estas normas y, entre esas opciones, la prevista en el anteproyecto es una de las que actualmente garantiza una mayor divulgación y conocimiento por parte de los interesados.
228. Más allá de la opción normativa planteada por este artículo 45, el precepto sugiere también dos observaciones de carácter formal.



229. En primer lugar, entendemos que la sede electrónica sólo puede hacer referencia a un sitio web que está a disposición de la ciudadanía en Internet y del cual es titular una Administración pública encargada de gestionarlo y administrarlo. Por tanto, en el caso de entidades privadas, como son las federaciones deportivas, no debería utilizarse esa misma denominación, pudiendo sustituirse por la expresión “sitio web” o “página web”.
230. En segundo lugar, no es correcta la referencia a la sede de la “Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva”. Basta con referirse a la sede de la Administración General de la Comunidad Autónoma, pero, incluso si se pretende establecer una sede electrónica específica en el departamento competente en materia deportiva —cuya existencia no consta en la actualidad—, la redacción debería referirse a la “sede electrónica del departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva”.
231. También consideramos conveniente que el plan de viabilidad al que se refiere el **artículo 50** se conecte, tanto material como sistemáticamente, con las “medidas cautelares” o de intervención del artículo 43, ya que en ambos casos tienen como finalidad reconducir una situación de riesgo en la supervivencia de la federación.
232. El capítulo VI se refiere a la unión de federaciones deportivas vascas y selecciones vascas. En este caso, el anteproyecto presenta únicamente alguna modificación necesaria para mantener la coherencia del texto, mientras que el párrafo 2 del artículo 55 mantiene, también para estas fórmulas asociativas, la obligación expresa de configurar su estructura interna y régimen de funcionamiento de acuerdo con principios democráticos y representativos, de manera que deben establecer la elección de todos sus miembros mediante sufragio libre, directo, igual y secreto de todas las federaciones deportivas asociadas.
233. El capítulo VII mantiene sin apenas cambios la vigente y escueta regulación de la LDPV sobre el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco.
234. El **artículo 59** mantiene así, también sin cambios, el mensaje del artículo 42 de la vigente LDPV, conforme al cual, la inscripción de las entidades deportivas en el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco es un requisito imprescindible para optar a las ayudas públicas de programas específicamente deportivos de la Administración General de la Comunidad Autónoma, para participar en competiciones oficiales y para disfrutar de los demás beneficios contenidos en la legislación deportiva.
235. Este mensaje, dada la amplitud de los términos en los que se plantea, requeriría un análisis teniendo en cuenta los posibles efectos provocados, en su caso, por



la incorporación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios) a nuestro derecho interno. Aunque su considerando número 35 deja clara la exclusión de su ámbito del deporte aficionado no lucrativo, no podemos descartar que alguna de las limitaciones que resultan de este artículo pudiera resultar afectada. Anticipando un posible conflicto, podría considerarse la opción de incorporar un mensaje en el que se establezca que esta disposición se aplicará siempre de acuerdo con lo establecido en la mencionada directiva.

Título VI.- Competiciones deportivas y licencias

236. Este título VI se divide, a su vez, en dos capítulos diferenciados. El primero de ellos está dedicado a las competiciones deportivas. Sobre este apartado debemos realizar algunas observaciones de carácter formal.
237. La primera de ellas se refiere al párrafo 4 del **artículo 61**, el cual incluye dos mensajes negativos que no resultan recomendables. El primero de ellos establece que en las actividades o competiciones no oficiales no será precisa la autorización de las federaciones deportivas, aunque participen deportistas con licencia federada. En este caso, estimamos que el mensaje resulta más claro estableciendo las actividades o competiciones que sí precisan autorización federativa: únicamente las oficiales.
238. Con respecto al segundo mensaje de este párrafo 4 del artículo 61, la redacción es aún más oscura si cabe, puesto que incorpora un mensaje en negativo de difícil entendimiento. Dice así: “las federaciones deportivas no ostentan competencias sobre todas las competiciones o actividades propias de su modalidad deportiva en su ámbito de aplicación”.
239. En este caso, nuestra recomendación es nuevamente la de establecer el mensaje en positivo, indicando cuáles son las competiciones o actividades sobre las que las federaciones sí ostentan competencias.
240. Similar defecto se presenta en el párrafo 2 del **artículo 62**. En este caso, el anteproyecto pretende dejar claro que la organización material de las competiciones oficiales federadas no constituye una función pública de carácter administrativo, frente al régimen actualmente vigente en la LDPV, en la que sí tiene tal consideración. No obstante, entendemos que la determinación de las funciones de las federaciones que son consideradas como funciones públicas de carácter administrativo debe quedar zanjada en el artículo 39 del anteproyecto.



241. También tiene carácter formal las siguientes observaciones sobre los artículos 64.1 y 65.2.
242. En el **artículo 64.1** recomendamos sustituir la redacción de la parte final en la que se utilizan tres supuestos como ejemplos de acciones encaminadas a predeterminar el resultado de la competición, por una redacción prescriptiva que añada a la regla general que, en todo caso, se considerarán acciones encaminadas a predeterminar el resultado de la competición, las acciones de alineación indebida, de suplantación de personalidad y de falseamiento de datos para la obtención de licencia.
243. En la misma línea, como decimos, recomendamos modificar la redacción del **artículo 65.2** en cuanto a los dos supuestos contemplados a título de ejemplo, por una redacción prescriptiva sobre ambas cuestiones: la obligación de unificar horarios en las últimas jornadas de las ligas regulares y la prohibición de lo que comúnmente se conoce como “primas a terceros”.
244. El capítulo II de este título está dedicado a las licencias federativas.
245. El **artículo 71** se refiere a las licencias federativas. Su párrafo 4 establece que los órganos forales de los territorios históricos competentes en materia de deportes podrán autorizar la emisión de licencias federadas de las y los escolares. Este precepto se recoge actualmente en el artículo 13.4 del Decreto 125/2008, de 1 de julio, sobre deporte escolar, pero en este decreto el mensaje se integra en un artículo dedicado a la licencia de deporte escolar, mientras que el anteproyecto lo integra en un artículo dedicado a las licencias federativas. En estas condiciones, si no se parte de la reglamentación actualmente vigente, el resultado final resulta difícil de comprender.
246. Entiende la Comisión que lo que se pretende establecer en este párrafo 4 es que los órganos forales puedan autorizar a las federaciones la emisión de las licencias escolares, que, a su vez, según el apartado anterior de este mismo artículo, son equivalentes a las licencias federativas a los efectos que se determinen reglamentariamente. En cualquier caso, e incluso siendo este el mensaje, recomendamos reconsiderar tanto su redacción como su ubicación en el anteproyecto.

Título VII.- Actividad física y deporte en edad escolar, en la universidad y en la formación profesional.

247. El título VII se estructura en tres capítulos. Los dos primeros se refieren al deporte escolar y al deporte universitario, ámbitos que ya existe en la vigente LDPV. El



capítulo III constituye una de las novedades anunciadas del anteproyecto y se refiere a la actividad física y deporte en la formación profesional y bachillerato.

248. Como hemos avanzado, la novedad más significativa del anteproyecto en el campo del deporte escolar es la incorporación del colectivo de niñas y niños en el tramo de 0-6 años. A lo anterior se suma el intento de lograr una mayor armonización entre los programas de deporte escolar de los tres territorios históricos.
249. El **artículo 74** se refiere a las “bases y principios generales” del deporte escolar. Este artículo atribuye al Gobierno Vasco la regulación de las bases y principios generales de la actividad física y del deporte en edad escolar, regulación que tratará de garantizar la máxima homogeneización posible del modelo en los tres territorios. Aunque se presenta como una novedad con respecto a lo establecido en la vigente LDPV en el capítulo correspondiente al deporte escolar, la realidad es que mantiene el esquema vigente establecido entre la LDPV y el Decreto 125/2008, de 1 de julio, sobre deporte escolar.
250. Para constatar esta circunstancia, sólo hay que observar cómo se expresa la exposición de motivos del señalado decreto, al afirmar que mediante esa regulación “se buscará la homogeneización del propio modelo en los tres territorios históricos, adaptándolo a las características sociodemográficas y geográficas de cada uno de ellos y respetando en todo momento los principios generales, características y objetivos definidos”.
251. La redacción de este artículo 74 ha provocado alguna de las alegaciones realizadas por parte de una de las diputaciones forales, solicitando una redacción más contundente (...garantizará...), pero es comprensible que por parte del departamento promotor se respeten la competencia de los territorios en esta materia; de ahí que su redacción utilice la expresión “regulación que tratará de garantizar la máxima homogeneización”. No obstante, para eliminar la posible discordancia que puede plantear la expresión “tratar de garantizar”, proponemos como opción alternativa que este artículo establezca que la regulación tendrá como objetivo lograr la máxima homogeneización.
252. En el **artículo 76.3** se recoge, asimismo, como novedad con respecto a la vigente LDPV, el modo en el que debe materializarse la necesaria colaboración de los municipios. Se señalan concretamente la cesión de uso de equipamientos deportivos, el control de las actividades deportivas y la estructuración a nivel local de los programas. Debe señalarse, no obstante, que la novedad no puede calificarse como tal, puesto que la cesión de equipamientos ya se encuentra también recogido en el señalado decreto que regula el deporte escolar, en el que también se abre la posibilidad de “otras acciones” en el marco de esa colaboración.



253. El capítulo II está dedicado a la actividad física y deporte en la universidad. Sobre este capítulo debemos realizar dos observaciones.
254. La primera de ellas tiene que ver con el Subcomité Vasco de Deporte Universitario que el anteproyecto contempla en su **artículo 77.2**. La vigente LDPV contempla la existencia de un Comité Vasco de Deporte Universitario como órgano de asesoramiento, cuya composición, régimen de funcionamiento y funciones ha sido establecido mediante Decreto 131/2004, de 29 de junio, por el que se crea y regula el Comité Vasco de Deporte Universitario. Actualmente, por tanto, está configurado como un órgano independiente, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de deportes.
255. El anteproyecto, por su parte, concibe un subcomité que, como hemos adelantado, presumimos que se integrará dentro de la estructura del Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte, por lo que se ha de conectar lo dispuesto en este artículo con lo previsto en el artículo 6 del anteproyecto sobre el consejo. Ya se ha advertido que, aunque en el artículo 6.4 se hace referencia a ciertas “subcomisiones previstas en esta Ley”, ha de entenderse que esas subcomisiones pueden identificarse con los subcomités previstos en los artículos 77 y 111 del anteproyecto. En primer lugar, por tanto, insistimos en la necesidad de clarificar esta terminología.
256. Este artículo 77.2 sigue, sin embargo, atribuyendo al subcomité las características que la actual LDPV atribuye al Comité Vasco de Deporte Universitario, sin tener en cuenta su nueva situación dentro de la estructura del consejo. Partiendo de este nuevo encaje, es decir, siendo parte del consejo, el nuevo subcomité participa de sus características y no tiene sentido establecerlas nuevamente en este artículo como si se tratara de un órgano diferente. Tampoco encuentra sentido la remisión al reglamento para establecer la composición, sistema de designación, régimen de funcionamiento y funciones, por cuanto todas estas cuestiones deberán formar parte del desarrollo reglamentario que el anteproyecto reclama en el artículo 6.4 para el consejo.
257. El *artículo 78* debe también ser revisado por cuanto su párrafo 1 se inicia aludiendo a “Los citados programas universitarios...”, cuando no consta en el anteproyecto la previa identificación y definición de esos planes. Desconocemos si se ha producido una omisión o si es una cuestión de redacción, pero, en todo caso, debe ser revisado para ofrecer un mensaje claro y coherente.
258. En cuanto al capítulo III, referido a la actividad física y el deporte en la Formación Profesional y Bachillerato, su inclusión en el anteproyecto constituye una de las novedades anunciadas y en las que el anteproyecto, en la medida en que se



limita a prever medidas de fomento de acuerdo con los criterios de los propios centros y en la medida de sus posibilidades, no plantea objeción jurídica alguna.

Título VIII.- Investigación, innovación y formación. Voluntariado.

259. En ese título debemos detenernos en la regulación de la Escuela Vasca de Actividad Física y Deporte del **artículo 83**.
260. El anteproyecto contempla en este artículo la Escuela Vasca de Actividad Física y Deporte en términos similares a la vigente LDPV, con el añadido de la materia “actividad física”, en línea con el resto de la regulación proyectada. La escuela se define como un servicio administrativo, de la misma forma que la vigente LDPV define la Escuela Vasca del Deporte, pero ello no es obstáculo para advertir sobre algunas cuestiones ya anunciadas al analizar la previsión del artículo 7 sobre la Agencia Vasca de la Actividad Física.
261. Se trata de otro de los supuestos en los que, pese a partir de lo dispuesto en la vigente ley, consideramos que nada impide plantear una revisión de la cuestión, mientras que sí existen, por contra, motivos para su reconsideración.
262. Por un lado, la Comisión considera que las funciones encomendadas a la escuela en el párrafo 1 no conllevan necesariamente la adopción de actos administrativos con efectos *ad extra* o frente a terceros, por lo que su definición podría redirigirse a la categoría de unidad administrativa. En ese caso, su previsión en la ley no sería necesaria, bastando su incorporación al decreto de estructura del departamento.
263. Actualmente, el Decreto 73/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística, contempla la Escuela Vasca del Deporte como un servicio ubicado en la Dirección de Actividad Física y Deporte, lo que podría haberse establecido igualmente sin la participación de la ley. Es más, no siendo necesaria la ley para su establecimiento como servicio, su participación en el diseño de la estructura del departamento no aporta ninguna ventaja organizativa, mientras que, en el lado negativo, puede decirse que una parte de la organización del departamento quedará vinculada al rango de la norma que ha establecido cuando, como regla general, la definición de la estructura a ese nivel corresponde al ejecutivo.
264. Se ha de reconocer también que esta primera percepción de la escuela como unidad administrativa no tiene fácil engarce o acomodo con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 83. En este párrafo, la norma se remite al reglamento para la determinación, competencias y funcionamiento de la escuela, lo que invita a considerarla también como un verdadero órgano administrativo. Sin embargo, y



con una regulación similar en la vigente LDPV, es un hecho que ese desarrollo reglamentario no se ha producido con respecto a la Escuela Vasca del Deporte, mientras que, como hemos adelantado, el decreto de estructura la ubica dentro de la Dirección de Actividad Física, en la que se inserta tanto orgánica como funcionalmente, lo que permite seguir manteniendo que nos encontramos ante una unidad administrativa.

265. La Comisión, en definitiva, no considera adecuado ni recomendable que la ley intervenga en la creación y el diseño de unidades administrativas, ya que esa intervención no resulta necesaria y únicamente se consigue vincular a la vigencia de la ley una forma particular de entender esa organización.
266. Si lo que se persigue es reconocer al departamento competente en materia de actividad física y deporte las funciones de coordinación, asesoramiento y promoción que se contemplan en el párrafo 1 del artículo 83 y relacionadas con la materia de formación en el ámbito de la actividad física y el deporte, esa finalidad puede conseguirse atribuyendo esas funciones al departamento competente en la materia, sin que exista ninguna necesidad de determinar en la ley, siquiera parcialmente, cuál debe ser su estructura orgánica.

Título IX.- Asistencia y protección de las y los deportistas

267. El título IX se estructura en tres capítulos. Dentro del segundo de estos capítulos, dedicado a la cobertura de riesgos y responsabilidad civil, el artículo 87 obliga a quienes explotan centros deportivos, a los organizadores de actividades deportivas y a los prestadores de servicio deportivos a suscribir un contrato de seguro de responsabilidad civil por los daños que pudieran ocasionarse a usuarios, a participantes y a cualesquiera otras personas como consecuencia de las condiciones de las instalaciones o la actividad en las mismas.
268. El párrafo 2 de este mismo artículo remite a un posterior desarrollo reglamentario, aunque también establece que, mientras no se aprueben tales coberturas, se aplicarán supletoriamente las establecidas en la normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas.
269. Esta normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas se encuentra recogida actualmente en el Decreto 44/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los seguros de responsabilidad civil exigibles para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas. El problema que presenta —y que se produce también en el régimen vigente— es que este decreto contempla únicamente los capitales mínimos que deberán contemplar las pólizas de seguros en función del aforo máximo autorizado de los locales, recintos o establecimientos. Es decir, la cobertura del seguro se contempla desde la



perspectiva de los titulares de los locales e instalaciones y personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, organizadoras de alguno de los eventos.

270. En el caso del anteproyecto, entendemos que el alcance subjetivo de la obligación es mayor al incluir también a los prestadores de servicio deportivos y su cobertura no está dirigida exclusivamente a los espectadores de un posible evento deportivo, sino que también debe cubrir a quienes participan en el mismo, a los usuarios de las instalaciones deportivas o a los destinatarios de los servicios deportivos.
271. La solución transitoria no satisface más que parcialmente, por tanto, la cobertura contemplada en el párrafo 1 de este artículo 87.
272. Desde otra perspectiva, esta disposición introduce una dosis de incertidumbre en la materia sobre el régimen futuro aplicable a dicha obligación, sin que responda a un adecuado diseño, tanto competencial como organizativo. Más aún, en su caso adolecería de una técnica normativa inadecuada puesto que su ubicación sería más propia de una disposición transitoria.
273. Cabe recordar que el artículo 25 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas (LEPAR), ya contempla la necesidad de que “las personas titulares de establecimientos públicos y organizadoras de espectáculos y actividades recreativas deben suscribir un contrato de seguro que cubra la responsabilidad civil por daños al público asistente y a terceros, con las coberturas y en las cuantías que se determinen reglamentariamente”.
274. El anexo de la propia LEPAR incluye el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, donde figuran: los espectáculos públicos deportivos, las actividades recreativas deportivas, los establecimientos deportivos y los establecimientos de uso deportivo recreativo.
275. La previsión de la LEPAR ha sido concretada mediante el Decreto 44/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los seguros de responsabilidad civil exigibles para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas.
276. El propio artículo 42 del Decreto 16/2006, de 31 de enero, de federaciones deportivas del País Vasco, se acomoda a ese diseño y establece que las competiciones deportivas “deberán contar con un seguro de responsabilidad civil con las especificaciones previstas en la normativa vigente en materia de espectáculos y actividades recreativas. Dicha normativa podrá adaptarse mediante Orden a las especificaciones de determinadas competiciones deportivas”.
277. En definitiva, la naturaleza del seguro está ligada a las condiciones de seguridad y circunstancias de la celebración de eventos, espectáculos y actividades



deportivas bien en espacios cerrados o al aire libre y a los riesgos que de ello se puedan ocasionar. Otra cosa es, como ya hemos advertido, la previsión relativa a la prestación de servicios deportivos que, en el caso de que tuvieran alguna particularidad no derivada de la sujeción a un espacio o evento deportivo, pudiera ser susceptible de regulación específica. Y, en ese caso, su plasmación pudiera realizarse en el propio decreto ya referido o en una norma reglamentaria autónoma.

278. En todo caso, dicha disquisición puede ser objeto de un debate posterior sin que merezca la pena prejuzgarla en un texto legal. Parece, por tanto, más adecuado, conservar la redacción de la vigente LDPV, que ya prevé la necesidad del seguro y haciendo una remisión genérica al desarrollo reglamentario.
279. El capítulo II de este título IX incorpora otra de las importantes novedades del anteproyecto. El **artículo 88** establece en su párrafo 1 que la asistencia sanitaria a quienes participan en competiciones de ámbito autonómico del País Vasco también será prestada con cargo al sistema sanitario público. Esto supone una ampliación en relación con lo dispuesto en la vigente LDPV, en la que sólo se prevé la asistencia de primera instancia de carácter urgente e inespecífica derivada de la práctica deportiva cuando su aseguramiento obligatorio no esté previsto en la propia ley.
280. No cabe plantear objeción jurídica alguna a esta ampliación de la cobertura sanitaria, sin perjuicio de que, tal y como hemos señalado en el análisis del procedimiento, no se hayan podido conocer sus posibles efectos económicos dado que no se ha incorporado una previsión al respecto.
281. El **artículo 89** reproduce la posibilidad de que por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma se pueda prohibir la organización de determinadas actividades deportivas por razones de interés público inherente a la necesidad de proteger la salud de las personas, ampliando la capacidad de tomar esta decisión dentro de su territorio a los órganos forales de los territorios históricos y a los municipios.
282. Nuevamente, el departamento promotor justifica esta previsión en el hecho de que ya se encuentre en la vigente LDPV, pero ello no impide que podamos entrar a cuestionar su contenido si se detectan cuestiones mejorables o carentes de fundamento.
283. Parte por señalar que la prohibición se referirá a “determinadas actividades deportivas”, sin establecer un mínimo rasgo o característica que permita identificarlas. Para establecer las razones que pueden dar lugar a acordar la prohibición se apoya únicamente en un complejo concepto indeterminado, que



se establece como “el interés público inherente a la necesidad de proteger la salud de las personas”.

284. Es evidente que la salud de las personas es un bien jurídico constitucionalmente protegido (art. 43 CE), pero ello no permite que, sólo aludiendo a este concepto, la ley pueda habilitar a la Administración a activar una intervención limitativa de estas características, puesto que la Constitución garantiza igualmente tanto la seguridad jurídica como la interdicción de la arbitrariedad.
285. En el ámbito normativo, el principio de seguridad jurídica ha de entenderse como la “certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados” (STC 156/1986, de 31 de enero, FJ 1), procurando “la claridad y no la confusión normativa” [STC 46/1990, de 15 de marzo (RTC 1990, 46), FJ 4], así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” [STC 36/1991, de 14 de febrero (RTC 1991, 36) , FJ 5]. En definitiva, puede entenderse que una norma infringe el principio de seguridad jurídica “(...) si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos...” [SSTC 96/2002, de 25 de abril (RTC 2002, 96) , FJ 5; 93/2013, de 23 de abril (RTC 2013, 93) , FJ 10, y 161/2019, de 12 de diciembre (RTC 2019, 161) , FJ 4, por todas].
286. Partiendo de tal indeterminación, no podemos aportar ningún argumento jurídico que permita defender el mantenimiento de esta potestad que, además de conservar, se pretende ampliar ahora a los órganos responsables de los tres niveles territoriales de la Comunidad Autónoma.

Título X.- Deporte de alto nivel

287. El título del anteproyecto dedicado al deporte de alto nivel no presenta novedades significativas, más allá de la mención, en el párrafo 4 del **artículo 95**, de la necesidad de que los municipios que deseen impulsar programas de apoyo al deporte de alto nivel justifiquen en un informe el cumplimiento de los requisitos relativos a la inexistencia de duplicidad y a la sostenibilidad financiera, en los términos exigidos por el artículo 16.7 de la LILE. Se limita a reproducir y aplicar, por tanto, en un aspecto competencial específico, como es el del deporte de alto nivel, lo dispuesto con carácter general en la LILE.
288. Este mensaje, por tanto, debería suprimirse puesto que no hace sino una aplicación concreta de una disposición de la LILE que afecta a cualquier



competencia que los municipios quieran desarrollar y no tengan el carácter de competencia propias, delegada o transferida.

289. Al margen de lo anterior, debemos hacer dos observaciones referidas a los artículos 94 y 98.
290. El **artículo 94**, en su párrafo 1, contempla la asistencia técnica al Gobierno Vasco en la ordenación del deporte de alto nivel por parte de Basque Team Fundazioa; opción organizativa que, nuevamente, se incorpora a la ley. Sobre esta cuestión, nos remitimos a lo señalado en relación con el artículo 8 del anteproyecto.
291. Finalmente, debemos recomendar la fijación en el **artículo 98** de un plazo. Este artículo establece la obligación del departamento competente en materia deportiva de elaborar periódicamente un plan de equipamientos para el deporte de alto nivel, pero no se establece, como decimos, el plazo al que debe someterse esa periodicidad.

Título XI.- Espacios, equipamientos y servicios para la actividad física y el deporte

292. El título XI del anteproyecto da continuidad a lo previsto en el título VIII de la vigente LDPV.
293. Una de las novedades de este título se encuentra en el artículo 108, referido a las actividades deportivas de riesgo en el medio natural, y en el que se ordena al Gobierno Vasco aprobar una disposición reglamentaria especial para la organización de estas actividades.
294. Se trata, por tanto, de una remisión al reglamento en una materia específica, pero cuyo desarrollo no precisa de una disposición “especial”. De hecho, nada impide que el ejecutivo agrupe en una sola norma reglamentaria diferentes cuestiones a las que el anteproyecto llama a su desarrollo. Por tanto, entendemos que resulta suficiente con establecer que el Gobierno Vasco desarrollará reglamentariamente los requisitos y condiciones necesarios para la organización de actividades deportivas de riesgo en el medio natural.
295. El **artículo 110**, por su parte, contempla una nueva remisión al reglamento en materia de medidas de seguridad y protección de la salud en la organización de eventos deportivos. En este caso, hay una primera remisión a la normativa reguladora de espectáculos públicos, que remite a lo “legal y reglamentariamente” establecido en esa materia, cuando basta con remitirse a establecido en la materia, esto es, no es necesario clarificar que se refiere tanto a las normas de rango legal como reglamentario.



296. En cuanto a la posibilidad de que el Gobierno Vasco pueda establecer reglamentariamente las adaptaciones necesarias en materia de equipamientos y eventos deportivos singulares, es evidente que el Gobierno puede desarrollar la seguridad de ciertos eventos, tanto desde la perspectiva del deporte, como desde la perspectiva de los espectáculos públicos y actividades recreativas. Ahora bien, en este caso, esta remisión no está suficientemente definida, sobre todo porque no se aporta criterio alguno para poder entender cuándo nos encontramos ante un equipamiento o evento singular que permita la aplicación de un régimen específico. Consideramos que, en caso de mantener la remisión reglamentaria, deberían clarificarse estas cuestiones básicas para su comprensión.

Título XII.- Prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en la actividad física y el deporte

297. La novedad en este título XII consiste en añadir a la prevención de la violencia que se prevé en la vigente LDPV, la prevención del racismo, la xenofobia y la intolerancia y sumar, asimismo, como en otros aspectos de la norma, el área de la actividad física a la del deporte.
298. El anteproyecto opta, así, por mantener esta materia dentro de la norma que actúa como cabecera de la regulación en materia de deporte, frente a otras posibles opciones, en las que esta cuestión se regula en una norma específica. Es el caso, por ejemplo, del Estado, que regula esta materia en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte (LVD).
299. Hay que decir también que los aspectos más relevantes del anteproyecto en relación con esta materia tienen más incidencia en parte dedicada al ámbito disciplinario y sancionador, limitándose en este título a establecer la fórmula organizativa adoptada para desarrollar las funciones que actualmente desarrolla el Comité contra la Violencia en el Deporte y para establecer los objetivos y medidas a adoptar por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma en el ámbito de la prevención de estas conductas.
300. En el ámbito organizativo, desaparece el señalado Comité contra la Violencia en el Deporte y, en su lugar, se contempla la existencia de un nuevo subcomité que, también aquí, entendemos que se integra en el seno del Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte, por lo que nos remitimos igualmente a lo señalado en relación con el Subcomité Vasco de Deporte Universitario, tanto en cuanto a su denominación, como en cuanto al desarrollo reglamentario de su composición, nombramiento de sus miembros y régimen de funcionamiento



301. También recomendamos concretar, dada la especialidad de la materia para la que se prevé la existencia de este órgano, que las personas de reconocido prestigio que lo integren lo sean en algunos de los ámbitos sobre los que desarrolla sus funciones. Ello derivado de que hace imprescindible dicho requisito para formar parte del mismo. No tendría sentido que la cualificación que deben ostentar las personas intervinientes pertenezca a un ámbito de conocimiento ajenos a los asuntos atribuidos al órgano colegiado.
302. Por otra parte, a diferencia del texto vigente, en el anteproyecto se han eliminado una serie de disposiciones relativas a las medidas de seguridad para la prevención de la violencia en las competencias y eventos deportivos: medidas de prevención en instalaciones deportivas (art. 100); deber de comunicación en las competencias oficiales de carácter profesional (art. 101); y coordinador de seguridad en las competencias oficiales de carácter profesional.
303. De acuerdo con el criterio manifestado en la memoria, se ha optado por evitar la repetición innecesaria de disposiciones cuya aplicación directa es innegable al encontrarse contempladas en la LVD. En la línea seguida por el anteproyecto, parece adecuado no traer a colación disposiciones normativas incluidas en otra legislación con competencia para ello. Se trata de una técnica plausible. Tal y como ha manifestado reiteradamente esta Comisión, la repetición en una norma de contenidos derivados de otra es una técnica legislativa peligrosa que únicamente se debería utilizar si existiera una necesidad encomiable de aclaración o fuera necesaria para una mejor comprensión del texto.
304. En todo caso, la eliminación absoluta de cualquier referencia en materia de seguridad puede ocasionar cierta confusión al operador jurídico. Por ello, convendría incluir en una disposición adicional la previsión de que, respecto a las medidas de seguridad en competencias y eventos deportivos, en lo no dispuesto en el presente anteproyecto, se seguirá lo establecido en la LVD y en la LEPAR.
305. Unido a lo anterior, se han eliminado las prohibiciones contenidas en el actual artículo 103 de la LDPV. La mayoría de ellas han sido incluidas en el apartado dedicado a las sanciones. No ha ocurrido lo mismo con la prohibición de introducción y venta de toda clase de bebidas alcohólicas. Al respecto, se ha optado, al igual que lo reseñado en el capítulo anterior, por no incluir una materia que goza de una previsión específica en la Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, y en la LVD.
306. Debemos, por tanto, reiterar el mismo mensaje, subrayando la necesidad de incluir una disposición adicional con el fin de clarificar los diferentes planos jurídicos aplicables a la materia.



Títulos XIII y XIV.- Régimen disciplinario deportivo e Inspección deportiva y régimen sancionador

307. El anteproyecto mantiene la actual diferenciación entre la potestad administrativa sancionadora y la potestad disciplinaria deportiva.
308. La memoria técnica justificativa del anteproyecto defiende este planteamiento y considera que resulta absolutamente necesario mantener esa dualidad porque entiende que su régimen jurídico, su marco procedimental, su ámbito subjetivo de aplicación, sus infracciones, etcétera, son absolutamente diferentes. No obstante, también asume que no es la única opción normativa posible. Se ofrecen, de hecho, ejemplos con opciones diferentes, como la Ley 1/ 2019, de 30 de enero, de la actividad física y el deporte de Canarias, en la que sólo se contempla el régimen disciplinario deportivo, o el del anteproyecto de Ley del deporte, aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de febrero de 2019, en el que se considera que ofrece una integración confusa de ambos regímenes.
309. Partimos, por tanto, del mantenimiento en la norma de ambos regímenes, que abordamos conjuntamente para tratar de ofrecer un análisis más coherente y cohesionado de la cuestión.
310. Constatamos, como primera observación, la ausencia de una previsión sobre la posible compatibilidad de las infracciones administrativas en materia de seguridad con las medidas disciplinarias deportivas, tal y como establece el vigente artículo 104.3 de la LDPV. Proponemos considerar el mantenimiento de un precepto que mantenga este mensaje despejando cualquier duda interpretativa al respecto.
311. Destacamos, por otro lado, el supuesto contemplado en el **artículo 131.3**, que prescribe de forma novedosa con respecto a la vigente LDPV que “sólo podrá recaer sanción administrativa y disciplinaria sobre el mismo hecho cuando no hubiere identidad de fundamento jurídico”. Con ello se pretende incorporar de forma expresa en el articulado el clásico principio en materia sancionadora de *non bis in ídem*.
312. Debemos advertir, sin embargo, que las relaciones de sujeción especial han sido consideradas como una excepción a este principio, de manera que la doctrina las ha llegado a definir como “aquellas en que el sujeto en cuestión se encuentra en una situación más vinculada a la Administración que la que tienen el resto de los ciudadanos y; en consecuencia, sometidos a un régimen disciplinario distinto al del resto de los ciudadanos”.
313. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado en su STC 234/1991, de 10 de diciembre, que esta excepción solo podrá aplicarse en los supuestos en



que haya diversidad de fundamento —y siempre que la sanción sea proporcionada a esa protección— ya que la existencia de una relación de especial sujeción no despoja a los sujetos de sus derechos fundamentales.

314. Esta diversidad de fundamento es una de las características que preside el régimen disciplinario y el sancionador administrativo en el ámbito del deporte, cuyas infracciones persiguen intereses jurídicos distintos, y donde la regla general propugna su compatibilidad. Por tanto, recomendamos reconsiderar la inclusión de la citada regla en el artículo 131 del anteproyecto.
315. Cuestión distinta es que se pretenda su inclusión en el artículo 130, referido a la concurrencia de responsabilidades disciplinarias y penales, en cuyo supuesto se debería estar a lo anteriormente señalado sobre la sujeción especial que caracteriza las relaciones en el ámbito disciplinario.
316. En todo caso, sobre la compatibilidad o concurrencia de sanciones existen a lo largo del texto diferentes artículos que se ocupan del tema. Así, el **artículo 130** aborda la concurrencia de responsabilidades disciplinarias y penales; el **artículo 131** la concurrencia de responsabilidades disciplinarias y administrativas; y el **artículo 146** se dedica a la compatibilidad de sanciones administrativas con las disciplinarias. Dado que se trata de cuestiones que abordan la interacción de los diferentes regímenes sancionadores en el ámbito deportivo y su incidencia común, convendría que se reunificaran todos estos apartados en un artículo o varios dentro de las disposiciones comunes del régimen sancionador. Todo ello mejoraría la calidad técnica del proyecto, su simplicidad y la claridad normativa.
317. En semejantes términos debería operarse respecto a las disposiciones relativas a las circunstancias modificativas de la responsabilidad contenidas en el artículo **126** para las administrativas y en el **artículo 146** para las disciplinarias. La identidad apreciada entre ambas aconseja dicha unificación
318. Y el mismo comentario es predicable también para la regulación del régimen de la prescripción en los **artículos 128 y 147**, que, salvo el apartado dedicado a las faltas leves, contienen una idéntica regulación. Por otro lado, la unificación no impediría diferenciar el distinto plazo aplicable respecto a las infracciones y sanciones disciplinarias.
319. En cuanto al ámbito de las infracciones y sanciones propiamente dicho, el ejercicio del *ius puniendi* en el ámbito deportivo, tal y como hemos adelantado, se afronta desde una doble perspectiva.



320. Por una parte, la del derecho administrativo sancionador deportivo, cuyo objeto lo constituye la infracción a las normas administrativas del ámbito deportivo, que pueden ser infringidas por cualquier persona física y jurídica.
321. Por otra parte, la del régimen disciplinario deportivo, que se dirige a sancionar conductas contrarias a las reglas de juego, actividad o competición deportiva oficial y en las normas estatutarias o reglamentarias de las entidades deportivas, que pueden ser infringidas por sujetos sometidos a una relación de sujeción especial.
322. En este segundo grupo, ese decir, cuando se trata de relaciones de sujeción especial, confluyen una serie de circunstancias que permiten condicionar el principio de legalidad, ya que se trata de regular comportamientos de personas que voluntariamente se integran en organizaciones deportivas y que aceptan libremente sus reglas y la participación en sus competiciones.
323. Así lo manifestó la STC 2/1987, de 21 de enero, al señalar que se trata de un ámbito en el que se da una flexibilización de la exigencia del principio de legalidad formal. Ello matiza la severidad de la aplicación del principio de reserva de ley, exigiendo, en todo caso, su articulación mediante una habilitación legislativa suficiente. Es evidente que no se puede prescindir de la ley, pero la reserva legal funciona de modo diferente —menos riguroso— que en el marco del poder sancionatorio general de la Administración. Es decir, que el principio de reserva de la ley pierde parte de su fundamento material, al ser dichas relaciones expresivas de una capacidad de autoordenación que se distingue del *ius puniendi* genérico del Estado.
324. Tal y como precisó en la STC 81/2009, de 23 de marzo, en todo caso “tal contexto puede dar lugar a una cierta modulación de las exigencias formales y materiales del principio de legalidad, pero no, ..., a su supresión. Procede recordar al respecto que ‘las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (... entre otras, SSTC 2/1987, 42/1987 y ... STC 61/1990)’ (SSTC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3; 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 2; y 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 3)”.
325. Por otra parte, tal y como se refiere en la memoria del anteproyecto, en el propio deporte influyen otro tipo de comportamientos que merecen su proscripción y consecuente sanción. Así, podemos diferenciar los aspectos ligados al dopaje



deportivo; los relacionados con la utilización de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte; las relacionadas con la propia organización de las actividades y espectáculos deportivos; y las relacionadas con el orden público.

326. En el anteproyecto, en principio, se ha optado por no regular dentro de su contenido aspectos que no se refieren al desarrollo estrictamente deportivo de las competiciones, ni a reglas que deban tener en cuenta los deportistas, clubes o federaciones.
327. Así, no han sido incluidos en el texto los aspectos relativos lucha contra el dopaje, ya contemplados en la Ley 12/2012, de 21 de junio, contra el dopaje en el deporte. También se ha pretendido no incluir aquellos aspectos relacionados con la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, incluidos en la LEPAR, así como los contenidos derivados de la LVD. Si bien, en estos dos últimos apartados, como luego veremos, se han incluido en el régimen sancionador una serie de contenidos provenientes de ambas materias.
328. Por ello, dada la diversidad del entramado normativo sancionador que puede afectar a la materia deportiva en general, el texto debería procurar introducir algún elemento que contribuya a la claridad normativa del espacio sancionador deportivo y su relación con los otros aspectos sancionables que no se incardinan estrictamente en el ámbito deportivo.
329. En este sentido, sería deseable incorporar una disposición adicional expresando que, en lo no dispuesto en la presente ley, el régimen de infracciones y sanciones en materia de dopaje, de espectáculos públicos y actividades recreativas y de violencia, racismo, xenofobia e intolerancia en el deporte será el establecido en las leyes que regulan en cada momento estas materias. En todo caso, cuando unos mismos hechos sean susceptibles de ser calificados y sancionados con arreglo a lo previsto en la presente ley y en la normativa referida, se aplicará la segunda, atendiendo al principio de especialidad y a lo previsto en la misma para su posible concurrencia.
330. Todo ello, a los efectos de delimitar claramente el ámbito de aplicación de la presente norma y la identificación del espacio sancionador relacionado con el deporte.
331. Por otra parte, a efectos de una mejor estructuración y comprensión del texto normativo podría considerarse la realización de alguna adaptación o modificación.



332. Por una parte, podría considerarse la posibilidad de que los **títulos XIII y XIV**, dedicados al régimen disciplinario deportivo y a la inspección deportiva y régimen sancionador respectivamente, conformaran uno único título, que bien podría denominarse régimen sancionador deportivo o solución de conflictos deportivos, por ejemplo.
333. Además de lo anterior, dotaría de una mayor claridad normativa la inclusión de un artículo previo que definiera el conjunto de procedimientos administrativos que se engloban en la norma y el ámbito de su aplicación. Posteriormente, se desarrollarían los apartados correspondientes al régimen sancionador administrativo en materia deportiva y, posteriormente, el régimen disciplinario deportivo y la inspección deportiva.
334. En cuanto al régimen disciplinario deportivo, el **artículo 113** debería incluir un apartado para delimitar claramente los sujetos sometidos a la disciplina deportiva, evitando que el operador jurídico deba realizar procesos interpretativos, fundamentalmente, de lo establecido en el artículo 114, para obtener la respuesta. Así, deberían quedar sujetos a la misma todas aquellas personas o entidades que de forma directa o indirecta participen en la actividad deportiva —deportistas, técnicos, jueces o árbitros, las entidades deportivas y sus personas directivas y administradoras, así como las personas que formen parte de su estructura organizativa—.
335. Proponemos, igualmente, que en el párrafo 3 de este artículo 113 se establezca con claridad que las normas generales deportivas son las “normas estatutarias o reglamentarias de las entidades deportivas”.
336. El **artículo 115.2** del anteproyecto determina que, en caso de laguna, será de aplicación supletoria la legislación básica del procedimiento sancionador; previsión que se ha de analizar teniendo en cuenta lo ya señalado en torno a la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas. Decimos esto porque, dependiendo de esa naturaleza, cobra diferente papel y sentido la normativa básica del procedimiento administrativo común.
337. El criterio de aplicación supletoria puede llevar a pensar que el anteproyecto parte de la consideración de las federaciones deportivas como corporaciones de derecho público, a las que, por tanto, se les aplicará el artículo 2.4 de la LPAC. Ahora bien, a pesar de que no son pocos en la doctrina los que mantienen esta postura sobre las federaciones deportivas, no podemos obviar —y el anteproyecto en su conjunto tampoco lo hace— lo ya adelantado sobre la STC 67/1985, donde el alto tribunal las calificó como asociaciones de carácter privado a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo. Naturaleza específica que ha sido reiteradamente corroborada y utilizada por la



jurisprudencia para establecer un diferente régimen jurídico para sus diferentes actos (entre ellas, STS de 22 diciembre 2010, EDJ 2010/290688).

338. Si bien la disciplina deportiva es de naturaleza pública y se somete a normas jurídico administrativas, también es cierto que en el ámbito deportivo las federaciones deportivas juegan un papel trascendental derivado de la diversa casuística de cada modalidad o especialidad deportiva. Por ello, gozan de la capacidad de creación normativa, lo que hace que exista una gran dispersión regulatoria. Con carácter general se deja en manos de las federaciones deportivas, dentro de su ámbito competencial, el establecimiento de un sistema propio de infracciones y sanciones, respetando los principios esenciales del procedimiento administrativo sancionador
339. Así las cosas, derivado de la citada consideración, de entre las opciones planteadas en las diferentes leyes sobre la materia, consideramos la más adecuada aquella que establece que en el ejercicio de la potestad disciplinaria, además de las garantías contenidas en la presente ley, se respetarán, en todo caso, los principios recogidos en el capítulo III del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, todo ello, claro está, derivado del encuadramiento de esos actos dentro de lo previsto en el artículo 2.2.b) de la LPAC.
340. En el apartado dedicado a las infracciones, el **artículo 121** se dedica a las infracciones muy graves. Respecto de las mismas debemos llamar la atención sobre los supuestos previstos en las letras a), b), c), d), e) y g).
341. No debemos olvidar que el ámbito subjetivo del régimen disciplinario se dirige contra las personas que tengan una relación íntima con la práctica deportiva, su organización y estructura. Por su parte, las conductas reseñadas previamente, que vienen derivadas de la LVD, son conductas no estrictamente ligadas a la práctica deportiva propiamente dicha, sino que se dirigen a proscribir las conductas violentas, xenófobas, racistas e intolerantes, motivadas por la práctica deportiva en las competiciones o espectáculos deportivos. Desde esta perspectiva, son conductas más propias de organizadores o espectadores, sin que sea posible descartar que puedan participar también las personas sujetas al ámbito subjetivo disciplinario. Ahora bien, salvo alguna excepción, su participación no se producirá desde la perspectiva estrictamente deportiva.
342. En todo caso, ya hemos manifestado la necesaria compatibilidad de las sanciones administrativas relacionadas con la seguridad pública o la organización de espectáculos y eventos públicos deportivos. En ese sentido, bastaría con que dichas conductas estuvieran tipificadas en el apartado destinado al derecho administrativo sancionador (artículo 140) y recoger en el artículo 121 la previsión



genérica de que serán objeto de sanción disciplinaria las infracciones contenidas en dichos artículos cometidas por las personas sujetas al ámbito de aplicación del régimen disciplinario deportivo.

343. Tampoco debemos olvidar que el ámbito de aplicación del régimen administrativo sancionador se extiende a cualquier tipo de persona física y jurídica. Por tanto, también a las incluidas en el ámbito de aplicación del régimen disciplinario deportivo cuando cometan infracciones cuya naturaleza jurídica pertenezca al mismo.
344. Al hilo de lo anterior, una de las cuestiones que subyacen en el presente anteproyecto viene derivada de la tipificación de infracciones ya previstas en la normativa del ámbito de la violencia, racismo, xenofobia, y de espectáculos públicos y actividades recreativas, en el apartado correspondientes al régimen sancionador deportivo.
345. Así, dentro del **artículo 140** podemos encontrar los apartados a), c), d), e), f), g), h), j), l, y o). En el **artículo 141**, por su parte, las letras c), d), j), y o).
346. La elección del ordenamiento jurídico adecuado y, por consiguiente, de la legislación aplicable para sancionar conductas que se producen en determinados acontecimientos y espectáculos deportivos no resulta, en un buen número de supuestos, tarea fácil, lo que puede generar inseguridad jurídica y confusión en sus destinatarios.
347. En todo caso, a pesar de tratarse de una cuestión recurrente, dicha problemática, en lo que se refiere a la atribución de un título competencial para la regulación de dichas conductas, ha quedado resuelta en la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional número 148/2000, de 1 de junio, sobre el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos, que descartó su incardinación en la materia “deporte”, señalando que,

el RPVED, si bien predica su aplicación, fundamentalmente, a las competiciones deportivas de fútbol, no contiene en rigor, ..., ninguna norma que discipline aquella actividad deportiva, ni tampoco el régimen jurídico general a que deben someterse los clubes, federaciones, ligas u otros entes que constituyen el sustrato material de dicho deporte. Su contenido normativo no se refiere al desarrollo estrictamente deportivo de estas competiciones, ni a regla alguna de tal carácter que deban tener en cuenta los deportistas, Ligas o Federaciones.



348. La discusión se debería centrar sobre qué medidas pueden encuadrarse en la materia de seguridad pública, y cuáles en la de espectáculos públicos. Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló que:

Así resultarán encuadrables en la materia “seguridad pública”, respecto de los brotes de violencia que pudieran producirse con ocasión de los encuentros deportivos de que aquí se trata, todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública. Ello se ha de manifestar a través de la necesaria puesta en práctica de “medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas” (STC 104/1989, FJ 4), medidas que han de reclamar, como complemento obligado y permanente, la presencia efectiva de las fuerzas del orden durante el desarrollo del espectáculo mismo, con el fin de controlar directamente los factores de riesgo. Ha de tratarse, en fin, de la posible existencia de contingencias o “situaciones extraordinarias” (STC 52/1993, de 11 de febrero, FJ 5), si bien el carácter extraordinario del riesgo no ha de ser sinónimo de excepcionalidad, pues estos encuentros de fútbol se caracterizan, precisamente, por el hecho de que la potencial alteración del orden ciudadano puede manifestarse con habitualidad.

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

El canon expuesto debe integrarse con otros dos elementos. De un lado, la necesaria “inherencia o complementariedad” (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, FJ 5) de determinadas funciones no policiales respecto de las que tienen estricta



naturaleza policial. Y de otro, la inclusión en la competencia sobre la propia “policía autónoma”, según advertíamos antes, de un ámbito relacionado con la dimensión orgánica y funcional de aquélla.

349. Así las cosas, caben dos alternativas. La primera, eliminar del articulado las infracciones mencionadas, relacionadas con la materia de seguridad pública y espectáculos públicos, realizando una llamada a dichos regímenes en el apartado de infracciones del régimen disciplinario deportivo, partiendo de la compatibilidad de unas y otras. Y, una segunda, que consistiría en mantener todas o algunas de las infracciones reseñadas dentro del apartado dedicado al régimen sancionador administrativo, pero identificando en todo caso el órgano al que le corresponde la potestad sancionadora sobre las mismas, que, en este caso, sería el departamento competente en materia de seguridad.
350. Todo ello, independientemente de que se establezca una cláusula de salvaguarda en una disposición adicional para cerrar el círculo sancionador relacionado con el deporte en general.
351. Por otra parte, proponemos reconsiderar el supuesto de hecho que configura la infracción contenida en el artículo 121.q), por su posible duplicidad en relación con el apartado a).
352. Por su parte, derivado de la doctrina establecida en la STC 81/2009, de 23 de marzo de 2009, cabe traer a colación en nuestro análisis la regla de la “nullum crimen nulla poena sine lege”. La sentencia, resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad, declaró la nulidad del artículo 69.3.C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, que indicaba que «Son infracciones leves todas las acciones u omisiones no tipificadas como infracciones graves o muy graves en el presente título y que sean contrarias a las normas y reglamentos aplicables a los espectáculos deportivos».
353. El razonamiento expresaba que el artículo 69.3.c) de la Ley 10/1990, dado que no recogía ni siquiera una descripción básica de conducta alguna, limitándose a remitirse a las prescripciones reglamentarias no incluidas en los apartados destinados a las infracciones graves o muy graves, vulneraba la garantía material de la reserva de ley, pues no permitía conocer a los destinatarios de la norma qué otros comportamientos podrían pasar a ser objeto de sanción a través de la regulación reglamentaria, lo que resultaba frontalmente contrario a la reserva del artículo 25.1 de la CE.
354. La señalada sentencia también consideraba que la utilización de la expresión genérica «normas y reglamentos», sin establecer la exigencia de remisión a una ley



en sentido estricto, constituía otra clara infracción del principio de reserva de ley en su dimensión formal, pues:

La pura remisión a los reglamentos, sin más acotaciones que la implícita atinente a los espectáculos deportivos, área de actividad particularmente extensa y diversa, y la que supone la existencia de otras infracciones, dificulta de tal modo el conocimiento de lo prohibido —al exigir la búsqueda de los reglamentos aplicables y de las normas que en ellos establecen obligaciones— que permite afirmar ya desde la norma de remisión que no queda salvaguardado suficientemente el valor de la seguridad jurídica al que sirve, entre otros, la proclamación del art. 25.1 CE”.

Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

355. Es importante, por tanto, recordar que en estas disposiciones abiertas o en blanco, al no determinar adecuadamente las infracciones a sancionar, se deja al criterio de la autoridad sancionadora la decisión sobre las conductas que deben ser encuadradas en cada apartado, sin que se realice una remisión concreta a normativa legal alguna, sino, con carácter general, a reglas o norma genéricas.
356. De acuerdo con la anterior doctrina, cabe cuestionarse la conveniencia de incluir las previsiones recogidas en los artículos **121.mm)**, **122.mm)** y **123.h)**, cuyo contenido, según lo comentado, tienen características atribuibles a esas disposiciones sancionadoras consideradas como “abiertas” y “en blanco” y, por tanto, pueden presentar dificultades al realizar el ineludible contraste con el principio de legalidad garantizado por el artículo 25.1 de la CE.
357. La infracción relativa a incumplir la obligación de aseguramiento de los riesgos que establece el artículo 87 de la ley se sanciona como falta muy grave en el **artículo 140.w)**. Por su parte, la obligación de tener suscrito el contrato de seguro legalmente establecido en la LEPAR está configurada como infracción grave en el artículo 52.12 de esta última ley, sin que pueda identificarse con la infracción grave contenida en el **artículo 141.o)** del anteproyecto, que responde a un supuesto diferente.
358. En cuanto a las medidas provisionales contempladas en el **artículo 148** del procedimiento sancionador, independientemente de que, en sintonía con lo anteriormente comentado, estimemos conveniente su ubicación junto con el



resto de disposiciones comunes a ambos regímenes, consideramos conveniente realizar algunas precisiones.

359. Así, en sintonía con lo señalado en el artículo 31.1 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (LPS), deberá reflejar que, previa a la adopción de cualquier medida cautelar, se deberá dar la necesaria audiencia al interesado. Por su parte, el cierre de las instalaciones deportivas contemplado en el apartado c) deberá ser necesariamente “temporal”, atendiendo a la provisionalidad de las medidas. Además, se debería incorporar una nueva letra d) dedicada a la “suspensión del ejercicio de cargos en entidades deportivas”.
360. Por otra parte, sorprende la ausencia de previsión alguna relativa a las medidas provisionales propias del régimen disciplinario, que, dada su especificidad, se deberían contemplar para cumplir con el principio de reserva de ley previamente reseñado.
361. En todo caso, convendría unificar la nomenclatura para referirse a las medidas destinadas a asegurar la eficacia de la resolución final. Por ello, más que provisionales, de acuerdo a lo establecido en la LPS, parece más adecuado denominarlas medidas cautelares, que, a su vez, ya gozan de la cualidad de provisionalidad. Al hilo de lo anterior, convendría repasar las referencias existentes en el texto para unificar la terminología evitando confusiones interpretativas.
362. En todo caso, sería recomendable contemplar la posibilidad de adoptar medidas provisionales excepcionales por el personal funcionario inspector, tal y como se recoge en el artículo 32 de la LPS, salvo las relacionadas con la seguridad de las personas y bienes reguladas en el artículo 65 de la LEPAR.
363. En el **artículo 149**, referente a la potestad sancionadora, en línea con lo anteriormente señalado, sería conveniente diferenciar los aspectos relacionados con la seguridad y la organización de espectáculos y actividades recreativas deportivas.

Título X.- Justicia deportiva

364. El Comité Vasco de Justicia Deportiva es el organismo administrativo superior en materia de justicia deportiva en la Comunidad Autónoma y, como tal, forma parte de la Administración pública. Esto supone que se encuentra incluido dentro del ámbito de aplicación de la LPAC, concretamente, a través de lo establecido en su artículo 2.3. Por tanto, el **artículo 154.1** debería, en su caso, contemplar



la aplicación directa de la LPAC y no supletoria, pero, en última instancia, esa aclaración tampoco resultaría necesaria al tratarse de un órgano administrativo.

365. Sobre la aplicación general de la LPAC a los procedimientos administrativos, consideramos de interés incorporar dos consideraciones que esta Comisión ha realizado también recientemente en su Dictamen 72/2021; una relativa al reparto competencial en la materia y una segunda específica sobre la constitucionalidad del artículo 1.2 y artículo 129.4, párrafo segundo, de la LPAC.
366. Por lo que se refiere a la primera, la competencia estatal relativa al “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE) habilita la aprobación de “normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que “definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, “la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto”: “iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos” (STC 50/1999, FJ 3). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, FJ 32).
367. Por su parte, la competencia para establecer el régimen de los “procedimientos administrativos especiales” aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* “es conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración (STC 227/1988, FJ 32). Cuando ‘la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias’” [STC 33/2018, FJ 5 b)], con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. Lo mismo ocurre cuando las comunidades autónomas cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución; serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex artículo 149.1.18 de la CE [STC 45/2015, FJ 6 b)].
368. Es pues innegable esa doble competencia, la estatal, sobre el procedimiento común, y la autonómica, sobre el procedimiento administrativo especial *ratione materiae*.



369. Ahora bien, la relación entre ambas normas es la siguiente: “las normas de procedimiento administrativo común vinculan a las comunidades autónomas, que habrán de ajustar a ellas la disciplina de sus procedimientos administrativos especiales, esto es, de los procedimientos relativos a las materias de competencia autonómica” (STC 110/2018, FJ 3).
370. En qué se traduce esa relación y el campo de las comunidades autónomas puede decirse que ha quedado normativamente acotado en el artículo 1.2 y artículo 129.4, párrafo segundo, de la LPAC.
371. El artículo 1.2 dispone: “Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.
372. El artículo 129.4, párrafo segundo, establece: “Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta”.
373. Como ya hemos adelantado, ambos han sido declarados constitucionales por las SSTC 55/2018 y 110/2018, y en cuanto a la limitación de la capacidad de las comunidades autónomas impuesta por la citada reserva de ley, la última de ellas ha señalado que no resulta lesiva de sus competencias por las siguientes razones:
- (i) El precepto controvertido no impide con carácter absoluto o general el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia procedimental por los órganos competentes de las comunidades autónomas. Antes bien, “las Comunidades Autónomas conservan la capacidad de optar entre los instrumentos legal y reglamentario en una serie no desdeñable de aspectos: órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar” [STC 55/2018, FJ 6 c)].
 - (ii) La norma controvertida desarrolla una reserva de ley que tiene su fundamento en una garantía constitucional, como ha reconocido la STC 55/2018, FJ 6 c): “Los incisos controvertidos del artículo 1.2 de la Ley 39/2015 inciden legítimamente en la capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas para evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, todo



ello en desarrollo de una garantía constitucional [art. 105 c) CE]. Hay pues 'razones constitucionales' [STC 41/2016, FJ 7 c)] que justifican la reserva de ley establecida". Procede, en consecuencia, descartar que la exigencia de norma con rango de ley invada las competencias estatutarias de las comunidades autónomas.

374. A la vista de lo cual puede concluirse, por tanto, que es distinto el campo de la ley autonómica y el del reglamento autonómico, y que, en el caso de este último, las singularidades *ratione materiae* quedan limitadas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.
375. Estas dos consideraciones encuentran sentido en este caso porque todo el desarrollo normativo correspondiente al Comité Vasco de Justicia Deportiva se ha materializado a través de normas reglamentarias. Primero, a través del Decreto 7/1989, de 10 de enero, por el que se regula el procedimiento de disciplina deportiva y, actualmente, a través del Decreto 310/2005, de 18 de octubre por el que regula el Comité Vasco de Justicia Deportiva.
376. La Comisión quiere advertir con ello que, al margen de la indebida referencia a la supletoriedad de la LPAC, si lo que se pretende es incluir trámites adicionales o distintos a los contemplados en la LPAC en la actuación frente a este comité, estos debería incluirse —justificadamente— en el propio anteproyecto, postergando al reglamento únicamente los elementos anteriormente señalados, esto es, cuestiones relacionadas con órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.
377. En cuanto a lo dispuesto en el **artículo 155.4**, entendemos que el texto quiere referirse a "asistencias", único elemento necesitado para su percepción de previsión expresa normativa.

Parte final

378. La *disposición transitoria cuarta* debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el artículo 7 sobre la Agencia Vasca de Actividad Física. En esta disposición, el anteproyecto propone la modificación de la norma que regula la estructura del Departamento de Cultura y Política Lingüística, teniendo en cuenta el cambio organizativo que supone la creación de la agencia. Con ello, no se hace sino confirmar lo que esta Comisión ha advertido sobre la intervención mediante ley en los aspectos organizativos de la Administración, por lo que nos remitimos a



lo señalado tanto con respecto a la agencia como a la Escuela Vasca de Actividad Física y Deporte.

IV OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

379. En el aspecto de técnica normativa, de acuerdo con las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, y con otras consideraciones, convenientes a fin de mejorar la calidad del producto normativo, cabe efectuar las siguientes observaciones.
380. En la exposición de motivos se observa que la cita del EAPV se realiza de manera incompleta. En este tipo de supuestos debemos recordar que las alusiones que se efectúen a disposiciones normativas —de manera especial si es la primera vez que aparecen en el texto— deberán realizarse con su denominación oficial íntegra, adoptando un criterio uniforme en todo el texto.
381. Se ha podido constatar en el texto el importante esfuerzo realizado en la correcta incorporación del lenguaje de género. Con afán únicamente colaborador, señalamos, sin ánimo exhaustivo, algunos supuestos puntuales detectados para su consideración. Se trata concretamente de los artículos 90.c) y d) (los practicantes y los deportistas), 92 (del deportista), 121.j) y 155 (los miembros).
382. En el párrafo 3 del artículo 6, referido al Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte, se establece la intervención preceptiva de este consejo en los proyectos de disposiciones de carácter general, pero entendemos más preciso señalar esa intervención preceptiva en el proceso de elaboración de dichas disposiciones.
383. El título del artículo 37 mantiene la referencia a la constitución de “nuevas” federaciones, cuando es un adjetivo innecesario y en la memoria se indica que se va a eliminar.
384. El párrafo 4 del artículo 38 contiene un régimen transitorio para las federaciones con personas con discapacidad que, como tal, debería trasladarse a una disposición transitoria en la parte final.
385. En relación con el artículo 69 debemos realizar las siguientes observaciones:
 - a) Por un lado, el mensaje del párrafo 4 resulta superfluo. Es evidente que la expedición de licencias es una actividad reglada y que no se puede denegar su emisión si se cumplen los requisitos.



- b) En la parte final del párrafo 5, sugerimos sustituir la calificación de las medidas como “proporcionales” por “proporcionadas”.
 - c) En el párrafo 6, sugerimos eliminar el inciso “por silencio”, ya que es suficiente con señalar que, transcurrido el plazo para resolver, se entenderá concedida la licencia.
386. En el párrafo 2 del artículo 70 debe corregirse la redacción completando la expresión “posibles sanitarias”. Debe decir “posibles contingencias sanitarias”.
387. En el artículo 104.2 se utiliza la combinación de dos conjunciones “y/o” que no es admitido gramaticalmente, ya que normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o” por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; la conjunción “y” se empleará sólo cuando abarque los dos términos de la combinación, para indicar que será una cosa y otra, ambas.
388. En el artículo 110.1 se debería indicar que la obligación de garantizar las necesarias medidas de seguridad incluye, no solo los recintos deportivos, sino también los establecimientos, locales o instalaciones.
389. Sobre el inciso final del propio artículo 110.1, a pesar de que con la habilitación genérica contenida en el primer párrafo no se hace necesario su precisión, si lo que se quiere es advertir que los equipamientos y eventos deportivos singulares tendrán un tratamiento específico derivado de su especial riesgo, sería más correcto un mensaje que indique que los equipamientos y eventos deportivos singulares podrán ser objeto de un tratamiento específico que se adapte a sus particularidades.
390. El artículo 111.2.a), en su parte final, deberá incluir el inciso “en las competiciones deportivas celebrada en el País Vasco”, circunscribiendo el ámbito objeto de su función a la actividad deportiva de competición.
391. El artículo 158 incorpora la mediación a los sistemas de arbitraje que ya contempla la LDPV, siempre con carácter voluntario. Por ello, cuando se prohíbe la obligación de imponer estas fórmulas debe también incluir al final del artículo la mediación junto con el arbitraje (... mediante fórmulas de arbitraje o de mediación).
392. En cuanto a las cláusulas derogatorias, deben refundirse en una sola ya que, de acuerdo con lo establecido en las señaladas directrices, nunca se establecerá sólo una cláusula genérica. Por tanto, basta con añadir a lo dispuesto en la disposición derogatoria por la que se deroga expresamente la LDPV, la cláusula



de salvaguardia del tenor siguiente; "... y cualquier otra disposición en materia de ... que se oponga a este/a ...".

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 21 de junio de 2021 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente

Firmado electrónicamente