



INFORME DE LA ASESORÍA JURÍDICA DEL DEPARTAMENTO DE CULTURA Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA EN RELACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y DEL DEPORTE DEL PAÍS VASCO

El presente informe se emite en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 7.3 de la Ley 8/ 2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4,a) de la Ley 7/ 2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en los artículos 10 y 42.1,a) del Decreto 144/ 2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 8.3,g) del Decreto 82/ 2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística. El mismo tiene por objeto analizar el fundamento objetivo del Anteproyecto de Ley de la Actividad Física y del Deporte del País Vasco, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho, y la observancia de las directrices de técnica normativa vigentes en esta Administración.

1.- ANTECEDENTES

Por Orden de 13 de junio de 2019, del Consejero Cultura y Política Lingüística, se procedió a la iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de la Actividad Física y del Deporte del País Vasco.

Posteriormente, y una vez elaborado por los servicios técnicos del Departamento de Cultura y Política Lingüística el texto del Anteproyecto, se procedió a su aprobación previa mediante Orden de 2 de septiembre de 2019, del Consejero de Cultura y Política Lingüística.



Junto con las anteriores, se han remitido a esta Asesoría Jurídica para su análisis los siguientes documentos: borrador del Anteproyecto de Ley de la Actividad Física y del Deporte del País Vasco y su Memoria justificativa.

No obstante, se echa en falta en el expediente alguna documentación, que necesariamente ha tenido que existir en el proceso de reflexión llevado a cabo desde la Dirección de Actividad Física y Deporte, en la que se deje constancia del mismo. En efecto, así se infiere de la propia Memoria que se acompaña al Anteproyecto de Ley

...y en cumplimiento de ese objetivo de realizar, con los agentes del sector, una revisión profunda de los aspectos actuales de la LDPV, la Dirección de Actividad Física y Deporte del Departamento de Cultura y Política Lingüística inició el año pasado, en 2018, un proceso de reflexión sobre el modelo deportivo que necesita Euskadi para un futuro. A tal efecto, desde la citada Dirección se organizaron diversos grupos de trabajo para reflexionar sobre la evolución que ha experimentado el deporte y la sociedad en estas dos décadas, para identificar nuevas tendencias y problemáticas y, en definitiva, concretar las necesidades de modificación de la vigente LDPV y, en consecuencia, del vigente modelo deportivo existente en Euskadi.

5 En cumplimiento de ese objetivo y del compromiso adquirido por la Dirección de Actividad Física y Deporte, se realizaron a lo largo de 2018 numerosas reuniones con los diferentes agentes del sector deportivo sobre la base de nueve grupos y áreas de trabajo que se ajustaban, básicamente, a la estructura y los títulos y capítulos de la vigente LDPV. Si el objetivo era revisar y actualizar la misma, se consideró razonable que la organización de los grupos de trabajo pivotase en la estructuración actual de dicho texto legislativo.

Dicho proceso de reflexión puso de manifiesto opiniones favorables a la inclusión de determinados contenidos que la propia Memoria se encarga de

contestar, por ejemplo, en lo relativo a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco que, sin embargo, no se han podido contrastar al no haber ni rastro de los mismos en el expediente.

Algún comentario merece, por otra parte, la Memoria que acompaña al Anteproyecto, para lo que es preciso traer a colación el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Anteproyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (publicado en el BOPV nº 71, de 19 de abril de 1993 mediante la Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico), el cual, al referirse a la Memoria y antecedentes, indica que *ésta responderá a un amplio análisis de la regulación normativa, teniendo en cuenta la situación o fenómeno al que se debe dar respuesta, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejen optar por la que se propone y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta, especialmente cuando se trate de creación de organismos.*

Sin embargo, a juicio de esta Asesoría, la Memoria amen de incorporar algunos contenidos impropios de una memoria, como son el examen de su adecuación al Ordenamiento Jurídico, cuya valoración ya será realizada por otras instancias en el procedimiento de elaboración del mismo, o una crítica directa a la Ley 2/ 2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que no deja de ser una apreciación subjetiva del órgano que suscribe la Memoria, que en nada interesa ni nada aporta al objeto que nos ocupa. Y, sin embargo, destaca la ausencia de otros contenidos que debieran plasmarse en la Memoria, indicados en las directrices transcritas, pero muy especialmente, y sin perjuicio de las observaciones que se realicen a lo largo de este Informe cuando se aborde la parte dispositiva del Anteproyecto, el apartado concerniente a la incidencia organizativa y financiera de la regulación propuesta. En efecto, el Decreto legislativo 2/ 2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al regular el control económico-normativo, cuyo objeto es la

fiscalización de los anteproyectos de ley y proyectos de disposición normativa con contenido económico que se prevea dictar por parte de los órganos competentes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco, indica que el mismo abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones (artículo 25). Su finalidad y contenido se regula en el artículo 26 de la siguiente manera:

1.– El control económico-normativo tendrá como finalidad evaluar la incidencia económica, tanto presupuestaria en ingresos y gastos públicos como extrapresupuestaria, de los proyectos de normas o disposiciones objeto de fiscalización, y abarcará los siguientes aspectos:

- a) La comprobación de la existencia e idoneidad del crédito o financiación propuesta para dar cobertura presupuestaria a la norma o disposición de que se trate.*
- b) La incidencia o repercusión de la norma o disposición en el régimen de la Tesorería General del País Vasco, patrimonial, contable, de contratación, tributario propio, de endeudamiento o de concesión de garantías vigente en cada momento, así como en el régimen presupuestario y de ejecución del gasto e ingreso públicos recogidos en la Ley de Régimen Presupuestario o en las leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*
- c) La incidencia y adecuación, en su caso, de la norma o disposición sujeta a control en los objetivos y acciones de los programas económico-presupuestarios a que se refiere.*
- d) La razonabilidad financiera en términos cuantificables de la norma o disposición propuesta.*
- e) Aquellos otros extremos que por su incidencia y trascendencia en la actividad económica y en las materias propias de la Hacienda general del País Vasco resulten relevantes.*

2.– Cuando el control económico-normativo se manifieste en relación al párrafo 2 del artículo anterior deberá abarcar y pronunciarse, además de sobre los apartados citados en el párrafo anterior que puedan ser de aplicación, sobre la situación, evolución y modificación del coste y rendimiento de los servicios y emitir un juicio razonado sobre su eficacia.

Pues bien, el Decreto 464/ 1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, determina en su artículo 42 la documentación necesaria que ha de acompañar al Anteproyecto para poder ejercer dicho control económico-normativo, entre la que se encuentra como documento básico una Memoria que, como mínimo, debe contener los siguientes extremos:

a) Cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione su entrada en vigor

con distinción de los que sean corrientes y de los que sean de operaciones de capital, e identificación del destino de dichos gastos o ingresos.

b) Financiación de los gastos presupuestarios con indicación de los recursos que se vean afectados y fuentes de financiación al margen de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

c) Identificación de aquellos aspectos de la disposición que incidan o repercutan en materias propias de la Hacienda General del País Vasco y de régimen presupuestario, así como descripción de los antecedentes y justificación de la necesidad de la disposición.

d) Descripción del programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición propuesta, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor de la norma y evaluación económica y social de su aplicación.

e) Evaluación del grado de ejecución y cumplimiento de los programas y de los objetivos perseguidos cuando se trate de una regulación dictada en desarrollo de los programas subvencionales, así como sobre las convocatorias de las subvenciones y estas supongan una continuidad de las aprobadas en ejercicios anteriores.

2.– Cuando se trate de expedientes con repercusión presupuestaria, en tesorería y/o contabilidad, deberán acompañarse los documentos contables que resulten oportunos de conformidad con la normativa aplicable.

3.– Asimismo, se remitirán todos aquellos datos, informes, estudios que permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta, y cuantos otros faciliten la emisión del informe.

Por su parte, el artículo 43 del Decreto se refiere a la documentación que debe acompañar al Anteproyecto en su modalidad económico-organizativa, en cuyo caso deberá abarcar y pronunciarse, además, sobre la racionalidad de la organización propuesta, el efecto o incidencia, en su caso, sobre coste, rendimiento y eficacia actuales de los servicios y su previsión futura, por lo que la Memoria contendrá, asimismo:

a) Justificación de la necesidad o idoneidad de creación del ente u órgano, o en su caso, de su modificación y reestructuración, a efectos del cumplimiento de los programas económico-presupuestarios que vaya a ejecutar, o en los que se integre.

b) Previsión de los recursos humanos utilizados, con descripción de sus retribuciones y costes, así como de los medios materiales afectados con distinción entre los que supongan gasto corriente o de capital.

c) Estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, acompañado, en su caso, del correspondiente Plan Económico a cuatro años.

Como decimos, en la Memoria que acompaña al Anteproyecto no existe la más mínima mención a la necesaria justificación económico organizativa del Anteproyecto propuesto, por lo que dicha Memoria deberá acompañarse a lo largo del procedimiento de elaboración y tramitación del Anteproyecto y, en cualquier caso, con anterioridad a su remisión a la Oficina de Control Económico para la emisión del preceptivo informe de este órgano.

En la Memoria se hace mención también al artículo 129.1 de la Ley 39/ 20105, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, referido a los principios de buena regulación. No obstante, hay que tener en cuenta que dicho artículo 129 fue declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), salvo los párrafos segundo y tercero del apartado 4, y la inconstitucionalidad y nulidad de determinados incisos del párrafo tercero del apartado 4, por Sentencia del TC 55/ 2018, de 24 de mayo:

b) Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común».

Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/ 2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/ 2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/ 1999, FFJJ 7 y 8).

En cualquier caso, aun en el caso de que tales principios de buena regulación se utilizarán con carácter supletorio o a efectos orientativos, no se ofrece en la Memoria justificación o explicación razonada del cumplimiento de los mismos.

Por lo demás, con carácter previo, podemos anticipar que la iniciativa legal que se pretende no conlleva, en sí misma, una regulación *ex novo* de la materia que aborda, en cuanto que el deporte es una materia regulada en la todavía vigente Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco y sus reglamentos de desarrollo: Decreto 7/1989, de 10 de enero, por el que se regula el reglamento de Disciplina Deportiva; Decreto 94/1990, de 3 de abril, de organización y funcionamiento del Registro de Asociaciones y Federaciones Deportivas del País Vasco; Decreto 220/2000, de 7 de noviembre, por el que se regula el Consejo Vasco del Deporte; Decreto 289/2002, de 10 de diciembre, de la Unión de Federaciones Deportivas Vascas; Decreto 85/2004, de 18 de mayo, por el que se crea y regula el Comité Vasco de Promoción Olímpica; Decreto 94/2004, de 25 de mayo, por el que se regula el Comité Vasco contra la Violencia en el Deporte; Decreto 131/2004, de 29 de junio, por el que se crea y regula el Comité Vasco de Deporte Universitario; Decreto 125/2008, de 1 de julio, sobre Deporte Escolar; Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco; Decreto 310/2005, de 18 de octubre, por el que se regula el Comité Vasco de Justicia Deportiva; Decreto 163/2010, de 22 de junio, de clubes deportivos y agrupaciones deportivas; y Decreto 391/2013, de 23 de julio, sobre régimen disciplinario de las competiciones de deporte escolar.

2.- MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL

El Anteproyecto sometido a examen aborda, con carácter general, en términos de su propio artículo 1, la regulación y promoción de la actividad física y del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El primer y esencial presupuesto para predicar la validez de la disposición proyectada consiste en verificar si la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene

competencia en materia de actividad física y deporte, ya que de no existir ésta el proyecto adolecería del consiguiente reproche de inconstitucionalidad. Para dicho enjuiciamiento y dentro del denominado “bloque de constitucionalidad”, se habrá de acudir primera y necesariamente a analizar la Constitución, y principalmente, el Estatuto de Autonomía del País Vasco en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

Además, y una vez acreditada la plena competencia autonómica respecto de la estatal para abordar el presente proyecto legislativo, habrá de valorarse igualmente su procedencia y oportunidad desde la perspectiva de la especial vertebración política de nuestra Comunidad. En efecto, habrá de constatarse que el mismo tiene encaje en nuestro ámbito territorial conforme a la distribución competencial operada tanto por el Estatuto de Autonomía del País Vasco como por la Ley de Territorios Históricos (Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos). Del mismo modo, habrá de examinarse la incidencia del Anteproyecto en el ámbito local, desde un punto de vista tanto normativo como competencial.

A estos efectos, el primer párrafo de la exposición de motivos es toda una declaración de intenciones de lo que posteriormente tendrá plasmación en la Ley:

*La Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta, a tenor del artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia deportiva. **Además de tal título competencial prevalente**, la presente Ley se articula al amparo de otros títulos competenciales, como los de urbanismo, transporte, educación, cultura, servicios sociales o sanidad. Ello encuentra su explicación en que la promoción de la actividad física y del deporte, uno de los objetivos fundamentales de esta Ley, constituye una misión transversal que incumbe a diversos ámbitos de actuación de los poderes públicos.*

Tal apreciación, sin embargo, genera dudas, no sólo en lo relativos a la distribución competencial entre los diferentes ámbitos territorialmente competentes, sino incluso en la propia tramitación administrativa del anteproyecto de Ley.

Conceptualmente parece claro que actividad física, ejercicio físico y deporte se refieren a realidades diferentes, aunque, obviamente relacionadas en una manera escalonada: todo deporte implica ejercicio físico y actividad física y todo ejercicio físico implica actividad física. La actividad física es cualquier movimiento musculoesquelético del cuerpo que produce gasto energético. Si se realiza de manera planificada, estructurada y repetida se denomina ejercicio físico y si es en un entorno reglamentado y competitivo deporte. Sin embargo, la relación inversa no se da, esto es: no toda actividad física es ejercicio físico, ni ninguna de las anteriores por sí mismas constituyen deporte. La cuestión estriba, pues, si, desde el punto de vista jurídico, la *vis* atractiva de la materia deporte puede comprender así mismo la actividad y ejercicio físicos.

Señala la exposición de motivos que el título competencial prevalente es el relativo a la materia deportiva, ahora bien, dicha materia constituye solo una de las patas de la Ley, constituyendo la actividad física la otra. A estos efectos, en la Memoria se indica que uno de los objetivos que anima *El nuevo marco jurídico no aborda exclusivamente el deporte de competición, sino que dedica una **importante** atención a la promoción de la actividad física, pues la realidad social está poniendo de manifiesto que la sociedad actual demanda más servicios vinculados a la actividad física o a la práctica deportiva al margen de la competición. Asimismo, constata la Dirección todos los problemas de **salud** vinculados a la falta de actividad física. Y, más adelante, en el apartado 44, señala que, Y como la Dirección pretende visibilizar en la nueva Ley la apuesta por el fomento de la actividad física hasta el punto de convertirse en uno de los pilares del nuevo texto legal, se coloca este concepto en primer lugar en el título de la Ley y a lo largo del articulado. O, al hablar de los e-sports, De este modo no se ignora en la nueva Ley de la Actividad Física y del Deporte esa nueva realidad social, pero se deja claro que queda fuera del concepto de deporte y del ámbito de aplicación de una Ley que precisamente **trata de luchar contra el sedentarismo**, contra la adicción a los equipos electrónicos y que trata de fomentar la actividad física, **una vida más activa y saludable**.*

En el mismo sentido, la propia exposición de motivos señala que

En este nuevo régimen jurídico para el deporte vasco adquieren un protagonismo especial la promoción de la actividad física y del deporte, el objetivo de alcanzar un deporte más inclusivo, la incorporación de modelos de buena gobernanza, la erradicación de las desigualdades, el fomento del deporte femenino, la obligación de órganos paritarios en las organizaciones deportivas, la clarificación del rol de las Administraciones Públicas en la lucha contra la obesidad y el sedentarismo y en la tarea de crear hábitos saludables de vida, así como el redimensionamiento y racionalización de las estructuras del deporte federado.

La creciente relevancia de la actividad física realizada por la ciudadanía por razones de salud, ocio o bienestar, al margen de las organizaciones deportivas, en contraposición con la pérdida de fuerza del deporte federado de competición, ha puesto de manifiesto la asimétrica atención legislativa dispensada hasta la fecha a ambas realidades. Esta Ley sintoniza con la preocupación manifestada por la Organización Mundial de la Salud ante la constatación de que la falta de actividad física se erige como el cuarto factor de riesgo más importante de mortalidad, con notables repercusiones sociales y unos costes sanitarios considerables para los Estados, siendo especialmente preocupante el elevado nivel de sedentarismo y obesidad infantil existente en la actualidad, auspiciado por la adicción al uso de dispositivos electrónicos en los periodos de ocio, por las nuevas tendencias en el ámbito de los desplazamientos, por deficientes hábitos alimentarios y otras razones análogas.

Según la citada Organización Mundial de la Salud la actividad física regular está asociada a menores riesgos de cardiopatías, accidentes vasculares, diabetes y cáncer, y a una salud mental y una calidad de vida mucho mejores. Tampoco puede obviarse que la actividad física regular contribuye al mejor rendimiento académico y laboral. Ello obliga a todos los niveles gubernamentales a lograr un cambio de paradigma al objeto de crear una sociedad más activa y a transmitir adecuadamente los múltiples beneficios que reporta la actividad física regular.

Aunque los diferentes estudios realizados en el País Vasco ponen de relieve que la ciudadanía del País Vasco realiza una actividad física en términos cuantitativos cercanos a países con los niveles más óptimos, esta nueva Ley debe alejarse de la autocomplacencia pues se observan diversas deficiencias que resulta preciso corregir: la clara desigualdad en la práctica de la actividad física de hombres y mujeres, el abandono de la práctica deportiva con ocasión del inicio de los estudios superiores, el bajo nivel de desplazamientos de forma activa a los centros de trabajo o estudio, o el escaso nivel de práctica deportiva en los colectivos socialmente más desfavorecidos. Todo ello conduce a la necesidad de un diferente abordaje del fenómeno deportivo.

(...)

El Título III constituye una de las principales novedades de la presente Ley en comparación con la Ley 14/1998, pues condensa todo un conjunto de medidas destinadas a la promoción de la actividad física y del deporte en consonancia con el propio título de la Ley y sus objetivos. Su ubicación al principio del texto legal, después del título introductorio y competencial, es un reflejo claro de la importancia que trata de conferirse en esta Ley al fomento de la actividad física y del deporte, siendo uno de los pilares de la misma, y guarda consonancia con su trascendental contribución a una mejor calidad de vida de las personas, a la prevención ante enfermedades, a su desarrollo personal y al bienestar individual y colectivo. Conseguir una sociedad vasca más activa es uno de los grandes objetivos que persigue la Ley.

Algunas de las previsiones de esta Ley en el ámbito de la promoción de la actividad física han tomado como referencia la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria, que atribuye a la Administración General de la Comunidad Autónoma la función de preservar el marco institucional de salud en el País Vasco, adoptando las medidas oportunas para velar por su consideración en todas las políticas sectoriales, propiciando el diseño de acciones positivas multidisciplinares que complementen las estrictamente sanitarias. Por ello, el Título III atribuye un papel decisivo a la Administración Sanitaria, Educativa y Deportiva para garantizar conjuntamente la tutela de la salud a través de la promoción de la actividad física y del deporte. Ello se traduce, por ejemplo, en la financiación de la implantación progresiva en los municipios de servicios de orientación de actividad física en coordinación con los centros sanitarios.

(...)

El Título VII presenta varios contenidos. En primer lugar, se ocupa de la actividad física y del deporte en edad escolar con una novedad significativa. En la anterior Ley este segmento del deporte se encontraba definido por ir destinado a la población durante el periodo de escolarización obligatoria, es decir, en la franja 6-16 años. Ahora se incorpora el tramo 0-6 años, que merece una especial protección en el ámbito de la salud, fruto del consenso de las instituciones públicas competentes y de los agentes vinculados a este ámbito. El nuevo texto articulado también pone un acento especial en los aspectos educativos. La lucha contra la violencia, el racismo, la xenofobia o la intolerancia en el deporte no es una tarea exclusiva de las normas sancionadoras, sino que resulta preciso erradicar tales comportamientos desde la base del sistema deportivo, transmitiendo en el deporte en estas edades de iniciación los necesarios hábitos de respeto, de tolerancia y de juego limpio.

Es decir, tanto de la Memoria como de la propia Ley, de su exposición de motivos y de su parte dispositiva, parece deducirse que los títulos competenciales en los que descansa la Ley no sólo abarca la materia deportes sino también toda la concerniente a la actividad física que la propia Ley vincula no solo como deporte propiamente dicho sino, muy especialmente con la salud, por lo que, indudablemente, otro de los títulos competenciales implicados sería el de la sanidad. Todo ello, sin perjuicio de otros títulos competenciales que inciden sobre la materia deportes como puede ser: asistencia social, juventud e infancia; ordenación del territorio y urbanismo; carreteras y transporte; educación, obras públicas. Ciertamente, si acudimos a otras regulaciones en la materia, algunas han optado por subsumir la actividad física en la materia deportiva como una faceta de la misma. Así lo afirma también en la propia Memoria cuando dice que la promoción de la actividad física se encuentra regulada en las leyes que se titulan como leyes del deporte como en las restantes leyes, sin embargo, a renglón seguido señala, *Asimismo, al diferenciar el deporte y la actividad física como conceptos diferentes se definen con precisión en la nueva Ley esas realidades diversas.*

Ciertamente. la Memoria se esfuerza en los párrafos 64 y siguientes en justificar la *vis* atractiva de la materia deportes sobre la propia actividad física. No obstante, y sin cuestionar dicha vinculación, es incuestionable también que a lo largo del expediente se manifiesta también la estrecha unión de la actividad física con la salud más que con otros títulos competenciales. Es verdad que la materia actividad física no es un título competencial propiamente dicho y que en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco no se ha recogido como función ni área de actuación la actividad física por el Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamento de la Comunidad Autónoma del país Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, lo que dificulta las remisiones que en el Anteproyecto se realiza, en muchos casos, al Departamento competente en materia deportiva. De ahí que, si lo que se pretende es vincular la actividad física al deporte, ese debiera de ser el enfoque que prime en el Anteproyecto, por encima, incluso de otros aspectos que debieran de ser tangenciales, como es la salud. Sin embargo, reiteramos, parece

que el Anteproyecto pretende dar una importancia decisiva a la salud, como acabamos de exponer.

Ahora bien, otro ha sido el enfoque que el Anteproyecto de Ley vasco ha querido dar de la actividad física, como anteriormente hemos tenido ocasión de comprobar con la, reiteramos, directa vinculación de la actividad física no sólo con el deporte, sino, especialmente con la salud. A esta interpretación contribuye el artículo 18 del Anteproyecto cuando determina

Artículo 18. Medidas en materia de sanidad.

1.- Los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma competentes en materia sanitaria y deportiva promoverán conjuntamente la creación de servicios de orientación de actividad física para las y los pacientes que los servicios de atención primaria hayan identificado como personas inactivas o con necesidades especiales por razón de salud.

2.- Tales departamentos adoptarán medidas conjuntas para la promoción de la salud a través de la actividad física. A tal efecto, divulgarán información y recomendaciones específicas acerca de los beneficios y precauciones a tener en cuenta entorno a la práctica de actividad física y fomentarán esta práctica mediante programas dirigidos a la prevención y tratamiento de determinadas patologías.

Sin embargo, no se hace sino acrecentar las dudas que la actividad física genera en cuanto su inclusión como una faceta del deporte, en general, o en su relación con la salud u otros títulos competenciales. Así, mientras el artículo 77, al referirse a la colaboración de las administraciones públicas en materia de actividad física y deporte en la universidad, después de afirmar que las administraciones públicas colaborarán, en el ámbito de sus competencias, con las Universidades en aquellos programas dirigidos a la promoción de la actividad física y del deporte en el ámbito universitario, señala que la dirección de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia

deportiva deberá colaborar especialmente en los programas interuniversitarios, obviando la actividad física como si esta forma parte del deporte.

Por su parte el artículo 80, relativo a la investigación e innovación, dispone que los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma competentes en materia de actividad física, deporte, educación, tecnología y desarrollo económico promoverán el impulso, desarrollo y ejecución de actuaciones de investigación e innovación en el ámbito de las ciencias de la actividad física y del deporte, estableciendo fórmulas de colaboración con otras Administraciones Públicas, universidades, colegios profesionales y distintos entes y agentes deportivos. Ciertamente, en la actualidad no existe un departamento concreto en materia de actividad física, no sabemos si en el futuro lo habrá y si varios que puedan incidir en esa materia, como puede ser, fundamentalmente, aunque no exclusivamente, cultura y salud. Tampoco parece que en este caso el Anteproyecto esté pensando en el departamento competente en materia de deporte, puesto que, si así fuera, bastaba con mencionar únicamente al departamento competente en materia de deporte y, sin embargo, claramente lo ha diferenciado, acrecentando la confusión en este aspecto. Otro tanto pudiera decirse de la regulación de los equipamientos deportivos en los artículos 101 y siguientes.

En definitiva, estos son algunos ejemplos, que iremos ampliando a lo largo de este Informe, sobre la falta de criterio que en el Anteproyecto se observa en relación con la materia relativa a la actividad física en su relación con el deporte y es importante que en el expediente y, sobre todo, en la Ley se clarifique este aspecto y se le dé coherencia al texto normativo, ya que, en relación a todo ello, nada se explica en la Memoria, sino que, muy al contrario, al abordar la cuestión de los títulos competenciales se refiere única y exclusivamente a la materia *deportes*, obviando toda consideración a la actividad física, no se sabe si, en clara contradicción con lo avanzado anteriormente, porque considera la actividad física dentro de la esfera deportiva.

El artículo 43 de la Constitución Española reconoce como uno de los principios rectores de la actividad social y económica, la protección de la salud,

1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio.

La Constitución se hace eco de la importancia del fenómeno deportivo, entendido este en un sentido laxo, y de la conexión del mismo con la salud de los ciudadanos.

La concreta distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se aborda en los artículos 148 y 149, cuyo estudio conjunto permite conocer el alcance de las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, el artículo 148.1 de la Constitución establece las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, entre las que destaca, a los efectos que aquí interesan, la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio (19^a); sanidad (20^a), sin perjuicio de la competencia estatal para el dictado de las bases y coordinación general de la sanidad (artículo 149.1.16^a). Ello sin perjuicio de otras competencias que también puedan concurrir en menor medida en la actividad física y el deporte como son las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir en materia de ordenación del territorio y urbanismo (3^a); obras públicas (4^a); carreteras y transporte (5^a); el fomento de la cultura y de la investigación (17^a); asistencia social (20^a). Por otra parte, la materia de educación no aparece incluida entre las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas, pero el artículo 149.1.30^a únicamente atribuye al Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, por lo que en virtud del artículo 149.3, según el cual, *Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus*

respectivos Estatutos, puede ser, igualmente asumida por las Comunidades Autónomas. A ello hay que añadir, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la disposición adicional primera de la Constitución que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y añade que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

El artículo 10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce al País Vasco la competencia exclusiva, entre otras, en materia de:

a) Normas procesales y de procedimientos administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco (6), en relación con el artículo 149.1.18 CE, el cual atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común, *“sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”*.

b) Asistencia social (12).

c) Asociaciones (13), respetando en todo caso el desarrollo que de este derecho fundamental se haya realizado mediante Ley Orgánica (artículo 81 de la Constitución): Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

d) Organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria (14).

e) Investigación científica y técnica en coordinación con el Estado (16).

f) Cultura, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución (17).

g) Ordenación del territorio y urbanismo (31).

h) Transportes (32).

i) Obras públicas (33).

j) Carreteras y caminos (34), además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3.º del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

k) Deporte, ocio y esparcimiento (36).

l) Desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad (39).

m) Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (2).

Por su parte, el artículo 12 del Estatuto reconoce al País Vasco la competencia en materia de ejecución de la legislación del Estado en materia de legislación penitenciaria (pendiente de transferir) y de la legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

Además, los artículos 16 y 17 del Estatuto de Gernika reconocen a la Comunidad Autónoma de Euskadi las materias de educación y seguridad:

En aplicación de lo dispuesta en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza 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 1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. (Artículo 16)

Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado. (Artículo 17.)

Por último, según el artículo 18, corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

Finalmente, el Anteproyecto establece el régimen sancionador, y el disciplinario como una concreta manifestación de aquel: infracciones y sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley que se propone. El régimen sancionador y el procedimiento administrativo son elementos instrumentales en la configuración jurídica de una materia, y, por ende, la competencia sobre los mismos deriva de la competencia que se tenga sobre la materia de que se trate, ello con el límite que marcan las competencias del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

En definitiva, sin perjuicio de los concretos comentarios que se realizaran al comentar el articulado de la Ley, teniendo en cuenta los dos principales pilares sobre los que se construye la norma tramitada (actividad física y deportes), en una primera aproximación al fundamento constitucional del Anteproyecto, cabe

señalar que este tiene su engarce en la obligación de los poderes públicos de promover el deporte y la protección de la salud (artículo 43 de la Constitución) y que, por otra parte, respeta el reparto competencial que el bloque de constitucional realiza entre el Estado central y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Resta ahora, por tanto, analizar la concreta distribución competencial en el seno de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la especial arquitectura institucional de nuestra Comunidad Autónoma.

La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (Ley de Territorios Históricos), lleva a cabo la delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, en su titularidad y ejercicio, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía y, sin perjuicio, de las competencias que el propio Estatuto de Autonomía reconoce a los Territorios Históricos.

En este sentido, el artículo 6.1 de la Ley de Territorios Históricos determina que es de la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores, a los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

Pues bien, el artículo 7 de la Ley de Territorios Históricos se erige en el precepto básico de la Ley para conocer las competencias atribuidas a los Territorios Históricos, cuyo artículo 7,a) no atribuye a los Territorios Históricos ninguna competencia exclusiva en materia de actividad física, salud y deporte, aunque si les reconoce competencias en otros títulos competenciales con incidencia en dichas materias: redacción y aprobación del Plan Foral de Obras (5); planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación,

uso y explicitación de carreteras y caminos (8); obras públicas (10); régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes (11).

El artículo 7,b) de la Ley de Territorios Históricos atribuye a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en materia de fomento del deporte, programas de deporte escolar y deporte para todos (6).

Por último, el artículo 7,c) regula las competencias de los Territorios Históricos de ejecución de la legislación de las Instituciones Comunes en materia de asistencia social, aunque sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco (1); desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco; y, en materia de urbanismo, corresponde a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos.

Es importante traer a colación también el artículo 8 de la Ley de Territorios Históricos, en el que se definen las competencias exclusivas, de desarrollo normativo y ejecución y las de ejecución, en los siguientes términos:

1. En las materias que sean de la competencia exclusiva de los Territorios Históricos, les corresponden a éstos las siguientes potestades:

a) Normativa, aplicándose las normas emanadas de sus Órganos Forales con preferencia a cualesquiera otras. La sustitución, tanto de las normas a que se refiere la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía, como en su caso de la legislación del Parlamento Vasco, se realizará mediante Normas Forales de las Juntas Generales.

b) Reglamentaria.

c) Administrativa, incluida la inspección.

d) Revisora en la vía administrativa.

2. En las materias en 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, no pudiendo ir en contra de lo dispuesto en las mismas las normas emanadas de los Órganos Forales.

b) Reglamentaria.

c) Administrativa, incluida la inspección.

d) Revisora en la vía administrativa.

3. En las materias en que corresponde a los Territorios Históricos la ejecución, tendrán las siguientes potestades que ejercerán de conformidad con las disposiciones de carácter general que en desarrollo de su legislación dicten las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma:

a) Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios.

b) Administrativa, incluida la inspección.

c) Revisora en la vía administrativa.

En conclusión, podemos afirmar que el Anteproyecto de Ley ejercita los títulos competenciales que corresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en particular, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco dictar las normas que regulen la actividad física (salud) y deportes. Básicamente, el Anteproyecto de Ley se mantiene en la línea establecida por la vigente Ley 14/ 1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco y reproduce el esquema de distribución competencia con los Territorios Históricos regulado en dicha Ley y que realiza en base a lo prevenido en el artículo 6.1 de la Ley de Territorios Históricos.

Por lo que se refiere a las entidades locales, de acuerdo con el artículo 25.2 de la Ley 7/ 1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local,

El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

(...)

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

(...)

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

(...)

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

(...)

Tal como se recoge en la exposición de motivos de la Ley 2/ 2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, de esta Ley 7/ 1985, de 2 de abril, destacan en este ámbito su artículo 39 y su importante disposición adicional segunda (acerca del régimen foral vasco), que regulan notables especialidades del régimen municipal vasco y que dan cobertura jurídica a la posibilidad, desarrollada en esta Ley de Instituciones Locales de Euskadi, de avanzar en la regulación de un modelo municipal propio, en coherencia con lo manifestado por el Tribunal Constitucional en materia de régimen local, especialmente en su Sentencia 214/ 1989, de 21 de diciembre, referida precisamente a la Ley 7/ 1985, y en particular en su fundamento jurídico n.º 26, pues en ella el Tribunal viene a reconocer que las especialidades del régimen local vasco entroncan directamente con el amparo y respeto de los derechos históricos vascos, protegidos por la disposición adicional primera de la Constitución, y con su actualización, y llega a decir expresamente que «se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado».

Y, así, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi desarrolla estas posibilidades y se convierte en norma actualizadora de los derechos históricos en materia local derivados del régimen foral vasco, en el marco de la legislación vigente y bajo el amparo de la legislación básica de régimen local, cuyo contenido respeta y desarrolla, pues cualquier actualización supone, como es obvio, innovación. Todo ello justifica las especialidades que se han introducido en dicha Ley en favor de las instituciones vascas competentes en cada caso, las cuales deberían permitir la construcción de un sistema cohesionado, integrado y eficiente de gobierno local en Euskadi, evitando dos extremos indeseados: por un lado, la injerencia de las Instituciones de la Comunidad Autónoma o de los Territorios

Históricos en la vida municipal que pudiera poner en riesgo su autonomía real, y, por otro, los riesgos de fragmentación del espacio local que pudieran hacer inviable la supervivencia del sistema.

Continúa diciendo la exposición de motivos de la Ley 2/2016 que *El octavo objetivo no es otro que dotar al municipio de un amplio abanico de poderes que se proyectan sobre un sistema de competencias propias configurado como un estándar mínimo de garantía de la autonomía municipal. El amplio listado de ámbitos materiales sobre los que el legislador sectorial atribuirá competencias a los municipios representa una de las decisiones legislativas críticas de este texto normativo, pues dichos ámbitos materiales establecen un mínimo garantizado de autonomía municipal que supera con creces las reducidas exigencias del legislador básico y sitúa a la Comunidad Autónoma en una posición claramente aventajada en esta materia; o, dicho de otra manera, se trata de preservar que el espacio municipal en Euskadi se configure como un poder político claramente delimitado en su marco de actuación, sin que los otros niveles de gobierno puedan interferir discrecionalmente en su ejercicio de forma puntual o sorpresiva. (...) Y, en fin, el décimo objetivo, por la estrecha relación causal existente entre sistema competencial y régimen de financiación municipal, se proyecta sobre la idea-fuerza de que el municipio vasco ha de disponer de una financiación adecuada para un correcto ejercicio de sus competencias municipales. No cabe duda de que la Ley de Instituciones Locales de Euskadi da un paso decidido en la dirección correcta, pues ese amplio reconocimiento de competencias que pueden ser atribuidas como propias a los ayuntamientos tiene que tener su necesario reflejo en el sistema de financiación municipal. La financiación municipal, junto con las competencias propias, se convierte así en uno de los ejes centrales de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi. Sin una financiación municipal garantizada, no se puede hablar en propiedad de autonomía municipal. Y en este punto se torna inaplazable la presencia de la representación de los municipios vascos en la toma de decisiones críticas que en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas puedan afectar a aspectos existenciales de ese nivel de gobierno.*

Asimismo, el artículo 3 de la Ley de Territorios Históricos establece que la Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios del País Vasco para la gestión de sus intereses privativos y la administración de sus recursos.

Expresión de todo ello es el artículo 4

Artículo 4. Principios rectores del régimen local y de la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de entidades locales.

*1. El principio de **subsidiariedad** y el de **suficiencia financiera** serán considerados principios rectores del régimen local de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y en virtud de tales principios:*

a) El ejercicio de las competencias públicas incumbirá preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos y ciudadanas, de conformidad con las declaraciones de tales principios contenidas en la Carta Europea de Autonomía Local y el Tratado de la Unión Europea.

*b) **Toda ley o norma sectorial que se apruebe deberá encomendar el máximo nivel posible de competencia a las entidades locales, y realizar la atribución de estas competencias al municipio u otras entidades locales, en atención a la viabilidad del propio principio de subsidiariedad, según las capacidades de gestión de las distintas entidades.***

c) De acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, y a fin de que el principio de subsidiaridad pueda ser efectivo, las instituciones vascas, en el marco del Concierto Económico, garantizarán la suficiencia financiera de los municipios y demás entes locales para el ejercicio de las competencias que les sean atribuidas, sin que en ningún modo la financiación por las entidades locales sea considerada presupuesto previo para la atribución de competencias.

d) La aprobación de toda ley o norma que atribuya competencias a las entidades locales conllevará necesariamente la modificación del sistema de financiación que en su caso sea precisa, para hacer efectivo el ejercicio de la competencia atribuida.

2. La dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de las entidades locales se desarrollará de acuerdo con lo establecido en esta ley y de conformidad con los siguientes principios:

a) *Principio de autonomía local.* Principio de autonomía local que posteriormente será desarrollado en el artículo 9 al afirmar que: los municipios disponen de plena autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público local en el marco del ordenamiento jurídico; los municipios vascos, en el marco de su propia autonomía y de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico, podrán configurar y aplicar políticas propias y diferenciadas, estableciendo, en su caso, las prioridades pertinentes en función de los recursos disponibles; la autonomía municipal supone la capacidad de ordenación y gestión que permita a los gobiernos locales la definición y ejecución de políticas propias que excedan de la estricta prestación de servicios y comprende, en todo caso, la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio del municipio, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, la organización de su propio territorio, la regulación y prestación de los servicios locales, la iniciativa económica, la política y gestión del personal a su servicio, el patrimonio y recaudación, y la administración y destino de los recursos de sus haciendas.

b) *Principio de autonomía financiera, en el marco de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

c) *Principio de autoorganización.*

d) *Principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos locales por parte de la ciudadanía.*

e) *Principio de proximidad a la ciudadanía.*

f) *Principio de solidaridad y de sostenibilidad medioambiental.*

g) *Principio de participación de la ciudadanía en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales.*

h) *Principio de transparencia, desarrollo de la ética pública y adecuación a los principios de buen gobierno.*

i) Principio de igualdad entre mujeres y hombres.

j) Principio de pluralismo político e imparcialidad.

k) Principio de eficacia y eficiencia en la actividad pública local, de tal modo que esta se oriente a la detección, atención y satisfacción de las necesidades ciudadanas mediante instrumentos que garanticen la realización ordenada de los procesos de planificación, gestión y evaluación de sus políticas y servicios y su mejora continua.

El artículo 14, por su parte regula los principios generales en materia de competencias de las entidades locales que se establezcan por ley o norma foral, distinguiendo entre propias, transferidas o delgadas. Son propias, las que dentro de las competencias relacionadas en el artículo 17 se les reconozcan por ley o norma foral y son estas, precisamente, las que han de garantizar el autogobierno local y su efectividad habrá de respetar los principios de suficiencia financiera, proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad y, en su caso, diferenciación, de conformidad con lo previsto en la propia Ley.

Por su parte, el artículo 15 dispone lo siguiente:

1. Se entiende por competencia de las entidades locales territoriales el conjunto o haz de facultades y funciones que, de acuerdo con lo previsto en las leyes o en las normas forales, corresponden a aquellas en un ámbito material concreto o en un sector o institución particular.

2. Las funciones o facultades de las entidades locales territoriales podrán ser de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión, o ejecutivas.

3. En todo caso, la atribución de una competencia como propia a una entidad local territorial conllevará el ejercicio por parte de esta de todas las facultades descritas en el apartado segundo de este artículo, salvo que excepcionalmente se establezca en el enunciado legal un acotamiento funcional específico.

Pues bien, de acuerdo con el artículo 17 que, como decíamos, se centra en las competencias propias de los municipios, destacan, a los efectos que aquí interesa las siguientes:

- Ordenación y gestión del uso de servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones de titularidad pública.
- Ordenación y gestión de la policía local, ordenación del tráfico, seguridad vial, estacionamiento de vehículos y colaboración en la seguridad ciudadana.
- Ordenación y gestión de la seguridad de las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares y establecimientos de pública concurrencia.
- Promoción, gestión, defensa y protección de la salud pública.
- Ordenación, gestión y prestación del servicio de acceso a núcleos de población y pavimentación de vías urbanas, así como parques y jardines.
- Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.
- **Ordenación y promoción del deporte y de actividades deportivas y gestión de equipamientos deportivos de uso público.**
- Ordenación y promoción de la cultura y de actividades culturales y gestión de equipamientos culturales de uso público.
- Ordenación y gestión de las políticas de igualdad de género y fomento de la equidad.
- Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a

motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales, técnicos y humanos que se consideren necesario.

- Planificación, ordenación y gestión de políticas de juventud.

Y añade el artículo 17 que las leyes sectoriales del Parlamento Vasco o, en su caso, las normas forales que atribuyan competencias propias en los ámbitos materiales contenidos en el apartado primero del presente artículo salvaguardarán las facultades previstas para cada materia en el apartado 1. Cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa.

En todo caso, las leyes y normas forales podrán, al atribuir competencias como propias a los municipios, ampliar las facultades que definen el ámbito de autonomía municipal previsto en el apartado primero del presente artículo, garantizando la suficiencia financiera de los municipios titulares de esas competencias en los términos que se prevén en el título IX y en las disposiciones adicionales de la Ley que regulan, en su caso, regímenes específicos de ejercicio de las competencias y de financiación en función de determinadas materias.

Por su parte, el artículo 18 señala que las competencias propias de los municipios deberán ser determinadas, en todo caso, por ley del Parlamento Vasco o norma foral, debiéndose evaluar la conveniencia de tal atribución de conformidad con los principios recogidos en el artículo 14.5 (respetar los principios de suficiencia financiera, proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad y, en su caso, diferenciación, de conformidad con lo previsto en esta Ley, en particular, los principios de proximidad y subsidiariedad).

Las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su

totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto. 5. Las leyes y normas forales atributivas de competencias a los municipios deberán determinar expresamente, de acuerdo con lo previsto en este artículo, las potestades o funciones que se despliegan sobre cada ámbito material, garantizando que no se produzca ninguna duplicidad en los términos previstos en los apartados 3 y 4 del artículo 16 de la ley.

Consecuentemente, el Anteproyecto de Ley, desde el punto de vista de este ámbito de competencia territorial, puede abordar la regulación de la materia que nos ocupa, si bien entendemos que en algunas competencias ha habido un retroceso en las competencias municipales que se regulan en la vigente Ley 14/ 1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco.

Para finalizar con el ámbito competencial resulta imprescindible hacer una breve referencia a la autonomía universitaria, reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución. Igualmente, el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 6/ 2001, de 21 de diciembre, de Universidades, reconoce la autonomía universitaria para elaborar sus propias normas de régimen interno. En nuestra Comunidad Autónoma la autonomía universitaria viene recogida en el artículo 4.2 del Ley 3/ 2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, para la gestión de sus finalidades, de sus intereses y de sus servicios en el marco establecido en el ordenamiento jurídico.

Tal como se pronunció la COJUA en su dictamen 192/ 2008:

“Como dice el artículo 9 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario vasco, donde se condensa la doctrina sobre la dimensión de la autonomía de las universidades (artículo 27.10 CE que expresamente la reconduce a los “términos que la ley establezca”), ésta se ejerce en el marco de las leyes y de las normas que las desarrollan, así como de sus estatutos y normas de organización y funcionamiento. Corresponde a la universidad, en el ámbito de las funciones que tiene asignadas, la regulación y desarrollo normativo de

las materias que no se encuentren reguladas en las leyes y sus reglamentos de desarrollo, ni atribuidas a otros órganos o instituciones.”

Podemos afirmar que la regulación contenida en el Anteproyecto sobre la actividad física y el deporte en la Universidad es respetuosa con dicha autonomía.

Conclusión:

Habida cuenta de los títulos competenciales anteriormente descritos, se ha de concluir, en lógica consecuencia, que la Comunidad Autónoma del País Vasco posee capacidad normativa; es decir, que posee la competencia necesaria para su regulación. No obstante, en consonancia con lo que decíamos al inicio de este apartado, teniendo en cuenta los títulos competenciales que concurren en los contenidos del Anteproyecto, alguna duda suscita la tramitación que hasta el momento se está desarrollando, puesto que entendemos que debiera ser objeto de una tramitación conjunta, al menos, con el Departamento de Salud.

3.- RANGO LEGAL Y DESARROLLO REGLAMENTARIO.

La regulación que se pretende adopta la forma de norma de rango legal. En este sentido, entendemos oportuno realizar un breve recordatorio del significado de dicho rango legal, a los efectos de justificación de la naturaleza otorgada al texto, así como, a los efectos de abordar a continuación los necesarios desarrollos reglamentarios que conlleva la norma que se propone.

La Ley como expresión soberana del pueblo tiene en principio una vocación reguladora universal. Siempre que el legislador correspondiente tenga constitucionalmente atribuida la competencia de que se trate, puede acometer la regulación de cualquier campo normativo, dado que en nuestro derecho constitucional no existe una reserva de reglamento.

Toda vez que ya ha quedado analizada la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la regulación de la actividad física y del deporte, hemos de concluir, en lógica consecuencia, la capacidad normativa de la misma en la materia, esto es, la competencia para su regulación.

Además, en el Anteproyecto se incorpora el régimen sancionador aplicable y es imprescindible que esta materia esté regulada por norma de rango legal; ello se desprende del artículo 25.1 del texto constitucional (“*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”), así como de la reiterada doctrina constitucional acerca del alcance de la expresión “legislación vigente” contenida en dicho artículo 25.1 CE, de forma que se considera que dicho término “*es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora*”, (entre otras, STC núm. 26/2005, de 14 de febrero, STC 113/2002, de 9 de mayo, STC 25/2002, de 11 de febrero, STC 60/2000, de 2 de marzo).

En efecto, la Constitución reserva determinadas materias para ser reguladas por la ley: es lo que se denomina reserva de ley. Se trata de una garantía constitucionalmente prevista, destinada a asegurar que determinadas materias de especial importancia, como los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la constitución (artículo 53.1 CE), o el principio de legalidad en materia sancionadora (artículo 25.1 CE) sean directamente reguladas por el titular ordinario de la función legislativa, o, al menos, por normas de igual rango y fuerza que la ley parlamentaria. Dicho de otro modo, si bien puede darse un cierto grado de colaboración entre el reglamento y la ley que previamente regula esas materias reservadas, las mismas no pueden ser reguladas mediante reglamentos autónomos respecto a la ley.

La reserva de ley tiene como finalidad “*asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en*

consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.” Sentencia TC (Pleno) núm. 83/1984 de 24 julio, FJ4. En este mismo sentido: STC (Pleno) núm. 235/2000, de 5 de octubre.

Asimismo, hay ciertas materias que quedan reservadas a la ley orgánica, cuya aprobación requiere mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados; entre ellas, las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (artículo 81 CE), como es el caso del derecho de asociación, cuya desarrollo mediante la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, habrá de ser respetada

Por tanto, atendiendo a la naturaleza de las materias reguladas en el Anteproyecto, y habida cuenta de las consideraciones anteriores, cabe concluir que el rango normativo elegido es adecuado para la regulación de dichas materias, y que su aprobación supondrá abordar las notas básicas y estructurales de la regulación, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario, en todo aquello que sea indispensable, por cada una de las administraciones competentes. En este sentido, se realizarán algunas precisiones en relación a determinadas remisiones reglamentarias contenidas en el articulado del Anteproyecto Ley.

4.- CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El Anteproyecto de Ley de la Actividad Física y del Deporte del País Vasco consta de una exposición de motivos, 158 artículos, 12 disposiciones adicionales, 3 transitorias, 2 derogatorias y 2 disposiciones finales.

Con carácter previo al análisis del concreto contenido del Anteproyecto, es preciso realizar algunos comentarios generales sobre los que ahondaremos a lo largo de este Informe. En primer lugar, llama la atención las numerosas llamadas al Reglamento, más de 40, que se hacen a lo largo del Anteproyecto, algunas de las cuales son remisiones en blanco al mismo. En otros casos, las llamadas al desarrollo reglamentario existen en la vigente Ley 14/ 1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco, en idénticos términos, sin embargo dichos Reglamentos no han llegado a cristalizarse tras más de 20 años de vigencia de la Ley, por lo que sorprende que se reincida de nuevo en tales desarrollos, máxime cuando, en su caso, dicho desarrollo pudiera realizarse en base a la potestad de desarrollo reglamentario genérica que ostenta el Gobierno en virtud de la Ley 7/ 1981, 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

Por otra parte, el Anteproyecto ofrece una sensación caótica al no existir una uniformidad o unidad de criterio cuando se apela a las administraciones que han de ejecutar la Ley. En algunos casos se refiere a las Administraciones competentes en materia deportiva, obviando las competentes en materia de actividad física, a pesar de la decidida importancia que se ha pretendido dar a esta última incluso en las denominaciones de los diferentes órganos; quizás porque se ha considerado incluida la actividad física dentro de la materia deportes, en contra del enfoque que se ha pretendido dar a la actividad física como directamente vinculada la salud y, no solo al deporte. Por otra parte, a lo largo del Anteproyecto existe un afán por descender a decisiones que no debería ser propias de una Ley, por su naturaleza más efímera, es el caso de las funciones que se atribuyen en unos casos a la Dirección y otras al Departamento competente. Dice la Memoria en su apartado 32 que

*En la nueva Ley también se corrigen las referencias denominativas a los diferentes organismos, departamentos y direcciones a que se alude y que no conservan aquellas denominaciones: Departamento de Interior, Dirección de Deportes, etcétera. Deberá procurarse en la nueva Ley que las referencias a los órganos o entidades no sean literales a sus actuales denominaciones oficiales, sino que sean referencias genéricas al órgano administrativo con competencias en determinado ámbito, **para evitar de ese modo la obsolescencia de las referencias denominativas cada vez que se procede a una***

reestructuración orgánica de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

(...)

En la mayoría de las decisiones o acuerdos que se deben adoptar en aplicación de la LDPV, este texto legal cita al Gobierno Vasco (especialmente en resoluciones sobre reconocimiento de modalidades, constitución de federaciones, aprobación de estatutos, etcétera). Se trata de una cita incorrecta al órgano colegiado que ostenta la potestad reglamentaria y, por tanto, resulta preciso concretar el nivel de intervención orgánica en cada supuesto, rebajando en la mayor parte de los casos el ámbito de decisión a la Dirección de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco competente en materia deportiva, evitando en la medida lo posible los niveles de intervención administrativa superiores (Consejera o Consejero y Consejo de Gobierno).

Pues bien, con la atribución directa de funciones a la Dirección competente en la materia se impide evitar ese efecto y además de una manera pernicioso. A nuestro juicio, las apelaciones debieran serlo al Departamento competente en la materia, sin determinar el concreto órgano que dentro de la estructura departamental tiene atribuido la atribución en cuestión, puesto que toda Administración territorial, en este caso autonómica, va estar integrada por Departamentos, pero la atribución directa de funciones a una dirección entra de lleno en la forma de organizar y estructurar orgánica y funcionalmente un Departamento, materia propia de los decretos de estructura orgánica y funcional y muy mudable en función de los concretos gobiernos que se constituyan. En este sentido, atribuir funciones por Ley directamente a un director o directora (que es el órgano que tiene atribuido las competencias y no la dirección) supone petrificar dicha atribución y afecta de lleno a la posibilidad de adecuar la concreta estructura departamental a cada concreta situación, lo que impediría atribuir dicha función al propio Consejero/a que culmina la organización departamental o a una Viceconsejera/o, si así se decidiera su existencia (actualmente la Dirección competente en materia de deportes depende directamente del Consejero de Cultura y Política Lingüística, aunque no siempre ha sido así).

La exposición de motivos, después de aludir al ámbito competencial y mostrar la estrecha vinculación de la actividad física con la salud, incorpora el contenido propio de las exposiciones de motivos y describe y explica brevemente el contenido, las innovaciones y mejoras normativas introducidas en los distintos títulos del Anteproyecto. Así, en lo referente al Título VII utiliza la expresión *texto articulado* cuya modificación sugerimos para evitar confusiones con los textos articulados del artículo 82 de la Constitución:

- 1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.*
- 2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.*
- 3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.*
- 4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.*
- 5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.*
- 6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.*

El Título I, relativo a las disposiciones generales, regula el objeto y una serie extensa de principios rectores. El objeto de la Ley es, no sólo la regulación, como es el objeto propio de la actual Ley, sino también la promoción del deporte y también ahora de la actividad física, objeto sobre el que volveremos más adelante por su incidencia en la distribución competencial.

Por su parte, entre los principios rectores, se recogen dos, el a), la efectiva presencia de la actividad física y del deporte en el sistema educativo y en el ámbito laboral y familiar, fomentando hábitos saludables de vida y luchando contra el sedentarismo y la obesidad y el ii), la ordenación y el fomento de la actividad física y del deporte en los centros universitarios y en los centros de formación profesional, que bien podrían ser objeto de un tratamiento conjunto. En efecto, además de incorporar la salud como uno de los principios rectores de la actuación de los poderes públicos, se alude al sistema educativo que, en un sentido laxo, puede abarcar tanto las enseñanzas universitarias como las no universitarias, principios rectores que tendrán una plasmación a lo largo de la Ley, pero que, a la postre, parece olvidar a adolescentes que se encuentran cursando determinadas enseñanzas, como tendremos ocasión de precisar.

El Título II se dedica a la organización administrativa, básico en materia de distribución competencial en el seno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de regular otros órganos o entidades.

Ya el artículo 1, al determinar el objeto de la Ley realiza una primera atribución competencial a una de las instituciones comunes como es el Parlamento Vasco al fijar como objeto de la propia Ley la regulación de la actividad física y del deporte, así como la promoción de las mismas. La regulación aparece perfectamente desgranada en el artículo 3.2 de la Ley, aunque se echa de menos la regulación de alguna concreta materia, como es el régimen sancionador que se regula en la Ley, junto con el régimen disciplinario. La letra k) del artículo 3.2 reconoce a las Instituciones Comunes la competencia para la aprobación de las bases y principios generales del deporte escolar, pero su relación con el artículo 72 exige que la aprobación de dichas bases y principios generales se extienda también a la actividad física.

Ahora bien, sobre la promoción de la actividad física y del deporte, que es uno de los objetos de la propia Ley, atribuye competencias también a los municipios y territorios histórico. Por tanto, se trata de una materia sobre la que concurren en el ejercicio de competencias los tres niveles institucionales.

La exposición de motivos afirma que el Título II *aborda la vertebración competencial de la actividad física y del deporte a partir de las pautas de la anterior Ley. Tan sólo se han realizado algunos pequeños ajustes técnicos. En la medida que la Ley no atribuye nuevas competencias a los municipios no resulta precisa la inclusión en este texto legal del anexo exigido por el artículo 18.3 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. La Ley sigue considerando al municipio como eje central de la promoción de la actividad física y del deporte, pues es la Administración Pública más cercana a la ciudadanía y la titular de la mayoría de los equipamientos, espacios y servicios deportivos, pero sin perder de vista que se trata de una responsabilidad compartida con las Administraciones Públicas, autonómicas y forales.*

Sin embargo, el artículo 5, realiza algo más que *pequeños ajustes técnicos* ya que la letra a) atribuye el diseño y ejecución de los programas propios de actividad física y deporte, además de la ejecución de los programas aprobados y financiados por los Territorios Históricos, atribución esta última que el artículo 5 realiza a los órganos forales de los Territorios Históricos, puesto que el artículo 4 no las incluye entre las competencias de estos, al menos no en esos términos. Así, la letra a) del artículo 4 se refiere a la ejecución de la normativa de la Comunidad Autónoma en materia de actividad física y deporte en edad escolar que llevará a cabo, eso sí, en coordinación con la Administración municipal. Ahora bien, del artículo 5,a) se infiere que esa ejecución no lo es en toda su extensión, puesto que en él se reconoce a los municipios la ejecución de la ejecución, es decir, la ejecución de programas aprobados por los Territorios Históricos que no es sino ejercicio de la competencia de ejecución del artículo 4,a).

Por otra parte, la competencia en materia de aprobación y ejecución de instrumentos de planeamiento urbanístico en materia de equipamientos deportivos ha desaparecido del Anteproyecto. Se señala en la Memoria que *Se trata de una competencia propia de los municipios en base a la legislación de régimen local y a la legislación urbanística, de modo que constituye una reiteración innecesaria. Además, es indudable que constituye una competencia sobre una materia que no cabe calificar como estrictamente deportiva. Sin*

embargo, la legislación de régimen local a la que aluden (Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, concretamente su artículo 17.1.3), aunque también la Ley de Bases de Régimen Local como anteriormente hemos tenido ocasión de recordar, se refiere a las competencias propias de los municipios que según el artículo 18.1 de la propia Ley tienen que ser determinadas por Ley del Parlamento Vasco, de modo que dicha atribución genérica concretada en el ámbito deportivo, a nuestro juicio resulta procedente. Otro tanto podríamos decir de la competencia para la aprobación de las ordenanzas reguladoras del uso de los equipamientos deportivos municipales, si bien en este caso esta competencia podría estar incluida en la gestión de los equipamientos deportivos entendida esta en un sentido amplio.

Si acudiéramos a la lógica mantenida en la Memoria, teniendo en cuenta que el artículo 17.1.19) de la citada Ley 2/2016 recoge como competencias propias de los municipios la ordenación y promoción del deporte y de actividades deportivas y gestión de equipamientos deportivos de uso público, tal ámbito material se entendería directamente atribuido a los municipios por la propia Ley 2/2016. No es este el caso, y las competencias deben ser determinadas por Ley del Parlamento Vasco

Ciertamente, la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016 sobre el ejercicio en los ámbitos materiales de competencia propia de los municipios, señala que *las entidades locales conservarán las competencias que les atribuye la legislación vigente en la fecha de entrada en vigor de esta ley*, pero dice algo más en su inciso inicial *Hasta tanto las leyes del Parlamento Vasco o las normas forales de las juntas generales no dispongan otra cosa*, pues bien es en esta Ley cuando corresponde disponer lo mismo u otra cosa.

Por último, la letra c) reconoce a los municipios una nueva competencia de las incardinadas en el artículo 17.1.19)

El diseño y ejecución de los programas propios y la ejecución de los programas aprobados y financiados por los Órganos Forales de los Territorios Históricos para la promoción de la actividad física y del deporte para todas las personas.

Además, se reconoce también en esta letra una competencia a los Territorios Históricos no incluida en la relación del artículo 4, al menos no en esos términos. En efecto, el artículo 4,b) reconoce a los Territorios Históricos la probación y ejecución de la política deportiva dirigida a la promoción de la actividad física y del deporte para todas las personas, reproduciéndose también en los artículos 5,c) y 4,b) lo que anteriormente decíamos respecto a los artículos 5,a) y 4,a).

Por tanto, a nuestro entender la distribución competencial en relación con los municipios sí ha sufrido modificaciones de calado, por lo que sí es preciso completar la previsión contenida en el artículo 18.3. y, en ese sentido, incorporar a la Memoria económica la justificación y previsiones de medios económicos necesarios para asegurar la suficiencia económica de los municipios en este ámbito.

Por otra parte, la semántica empleada en la distribución competencial vuelve a incidir en un aspecto que ya ha sido objeto de comentario en este Informe y que debiera de ser objeto de una reflexión más profunda. En efecto, en numerosas ocasiones se hace alusión a la política deportiva, equipamientos deportivos, etc. como comprensivos de ambas realidades, actividad física y deportes, cuando el texto normativo ha pretendido desgajar ambas para visibilizar la actividad física como algo separado del deporte y con un enfoque diferente.

El artículo 6 se dedica al Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte. De él señala la exposición de motivos que, además de la nueva denominación adaptada a los nuevos contenidos de la Ley, Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte, se refuerza orgánicamente en la Ley, pues acoge en su seno todos los comités independientes que contemplaba la Ley 14/1998. En el mismo sentido, la Memoria manifiesta que *Dado el escaso o nulo funcionamiento de algunos comités que creó la LDPV, se suprimen los mismos y el Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte se refuerza y asume en su seno varios de esos comités contemplados en la LDPV (Comité Vasco de Promoción Olímpica, Comité Vasco contra la Violencia en el Deporte, etcétera).*

En efecto, la vigente Ley 14/1998 alude hasta a 4 comités: Comité Vasco de Justicia Deportiva, Comité Vasco de Deporte Universitario, Comité Vasco de Promoción Olímpica y el Comité Vasco contra la Violencia en el Deporte. Obviamente, no parece que las funciones del Comité Vasco de Justicia Deportiva hayan sido asumidas por el Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte, puesto que sigue estando presente también en el Anteproyecto que analizamos. Los otros tres se regulan en diferentes partes de la Ley 14/1998 y fueron desarrollados por el Decreto 131/2004, de 29 de junio, por el que se crea y regula el Comité Vasco de Deporte Universitario, por el Decreto 85/2004, de 18 de mayo, por el que se crea y regula el Comité Vasco de Promoción Olímpica y por el Decreto 94/2004, de 25 de mayo, por el que se regula el Comité Vasco contra la violencia en el deporte. Sin embargo, tales decretos, en la medida que las funciones de tales Comités han sido asumidas por el Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte, no tienen razón de ser, por lo que debieran haber sido incluidas, por razones de seguridad y certeza jurídicas en las disposiciones derogatorias del Anteproyecto, en lugar de hacer un uso abusivo de la cláusula derogatoria genérica: *Quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley.*

Así, tal como señalan las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones aprobadas en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, publicadas mediante la Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, *Las Disposiciones Derogatorias que consistirán en una relación exhaustiva de todas las disposiciones o enunciados normativos derogados. La lista se cerrará con una cláusula de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación del tenor siguiente; «... y cualquier otra disposición en materia de ... que se oponga a este/a ...», pero nunca se establecerá sólo esta cláusula genérica.*

Por otra parte, en el marco del proyecto de *Evaluación y mejora de los órganos consultivos colegiados para su integración en el Consejo Vasco de Políticas Públicas*¹ aprobado por el Consejo de Gobierno, con fecha 12 de diciembre de

¹ *Objetivos generales:*

2017, dentro del plan estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020, se ha pretendido como objetivo estratégico la racionalización y mejora de los órganos consultivos dependientes de la Administración General de Euskadi y su Administración Institucional, y la materialización de las funciones del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales para que sean instrumentos útiles, eficaces y eficientes en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas, de un modo participativo y evitando duplicidades. Nada se dice a este respecto en la Memoria explicativa sobre las razones de la pervivencia de este órgano en el que participan los tres niveles institucionales.

Así, la mencionada evaluación realizada durante el 2018 constató la necesidad de adecuar el funcionamiento, la composición y la normativa del Consejo Vasco del Deporte al Departamento de Cultura y Política Lingüística a través de la

-
- 1. Conocer la valoración de todos los agentes implicados (administración, participantes y entidades) sobre la situación actual y el futuro de los órganos consultivos colegiados*
 - 2. Evaluar y diagnosticar las fortalezas y debilidades de los órganos colegiados consultivos en la Gobernanza Vasca*
 - 3. Proponer medidas de racionalización y mejora de los de los órganos consultivos colegiados de todo tipo: normativa, reglamentarias, organizativas, de funcionamiento...*
 - 4. Planificar el despliegue operativo de las actuaciones.*
 - 5. Involucrar a los agentes que han de desplegar las medidas reglamentarias y organizativas para la reorganización*

Objetivos operativos:

- 1. Conocer y analizar el funcionamiento de los Consejos y Comisiones, su reglamentación, estructura y composición.*
- 2. Conocer y analizar las funciones y el trabajo realizado por dichos órganos*
- 3. Evaluar el impacto que los mismos tienen sobre la definición, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sectoriales*
- 4. Identificar los Consejos y Comisiones existentes cuyas funciones puedan ser asumidas por el Consejo Vasco de Políticas Públicas y la posible creación de Comisiones Sectoriales en el mismo (art.86.3 Ley 2/2016).*
- 5. Impulsar las medidas normativas, reglamentarias y organizativas necesarias para su implantación.*

Viceconsejería de Política Lingüística, sin integrarse en su estructura orgánica. Así, lo que se pretende con esta iniciativa es racionalizar y aligerar la estructura y el funcionamiento del Consejo Asesor del Euskera.

El artículo 6.1 adscribe el Consejo Vasco de Actividad Física y Deportes al Departamento competente en materia deportiva, haciendo uso de esa *vis* atractiva de la materia deportes sobre la actividad física, a pesar de que aquella parece ser la especie del género actividad física y obviando la inicial inclinación de la Ley por vincular la actividad física con la salud. Por otra parte, a pesar de que el artículo 6.3 remite a un posterior desarrollo reglamentario, entre otras cuestiones, la determinación de sus funciones, algunas de ellas aparecen ya diseminadas a lo largo de la propia Ley: artículos 33.3, 35, 50, 93, 99 y las atribuidas a sus subcomisiones, en los artículos 75, con carácter genérico y 110.

Una de las grandes novedades de esta Ley es la creación en el artículo 7 de la Agencia Vasca de Actividad Física como un ente público de derecho privado. El análisis de este artículo 7 debe realizarse conjuntamente con la disposición adicional sexta que alude al inicio de actividades de la Agencia Vasca de Actividad Física e integración de personal.

Sin embargo, a pesar de suponer una de las grandes innovaciones de la Ley, no encontramos mención alguna a la misma ni en la Memoria ni en la exposición de motivos, silencio que es a todas luces incomprensible. De ahí que sea difícil de alcanzar a comprender las razones de su creación y las necesidades que su puesta en marcha trata de satisfacer. Por otra parte, tampoco se conoce los medios humanos y materiales que requerirá la Agencia para llevar a cabo sus funciones ni se realiza una estimación del coste económico que su implantación y funcionamiento provocará, si acarreará un ahorro en términos económicos u coste añadido al desarrollo de sus funciones por la Administración General de la Comunidad Autónoma; en definitiva, no se ha incorporado al expediente un análisis de la eficacia y eficiencia de la creación de la Agencia. La disposición adicional sexta, 4 y 5, adscribe el personal laboral y funcionario que desarrolle funciones asumidas por la Agencia, pero, sin perjuicio de lo que seguidamente se dirá, no existe explicación alguna de los concretos funcionarios y puesto de

trabajo que serán objeto de adscripción ni de qué forma se realizará la adecuación de las estructuras orgánicas de los departamentos, adscripción y adecuación que deberá ser realizada en un año desde la entrada en vigor de la Ley de acuerdo con el párrafo 1 de dicha disposición adicional. Nada se detalla sobre las necesidades de personal adicional, distinto del adscrito que, entendemos, será el necesario para desarrollar las específicas funciones de la Agencia, para cumplir con los requerimientos de la prestación de servicios generales para la Agencia: informáticos, de gestión de personal, contratación, presupuestarios, de igualdad de género, estadísticos. En fin, la estructura de la Agencia consiste en un Consejo Rector cuyos miembros se desconoce, la presidencia y un director o directora, órganos unipersonales respecto de los que nada se dice de la forma de provisión ni los costes que implicará su nombramiento. Tampoco se explican los medios materiales que precisará para desarrollar su función, sede e instalaciones. Y, en uno y en otro caso, los costes económicos que todo ello supondrá en el marco del análisis de la eficacia y eficiencia de la creación de la Agencia. Tal como señala la exposición de motivos del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, la utilización instrumental del derecho privado en algunos casos, ha de tener por finalidad que la conjunción derecho público-derecho privado constituya también otro medio apropiado para el logro de una mayor eficacia. A estos efectos volvemos a traer a colación el artículo 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi sobre la documentación que debe acompañar al Anteproyecto en su modalidad económico-organizativa, en cuyo caso deberá abarcar y pronunciarse, además, sobre la racionalidad de la organización propuesta, el efecto o incidencia, en su caso, sobre coste, rendimiento y eficacia actuales de los servicios y su previsión futura, por lo que la Memoria contendrá, asimismo:

a) Justificación de la necesidad o idoneidad de creación del ente u órgano, o en su caso, de su modificación y reestructuración, a efectos del cumplimiento de los

programas económico-presupuestarios que vaya a ejecutar, o en los que se integre.

b) Previsión de los recursos humanos utilizados, con descripción de sus retribuciones y costes, así como de los medios materiales afectados con distinción entre los que supongan gasto corriente o de capital.

c) Estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, acompañado, en su caso, del correspondiente Plan Económico a cuatro años.

El artículo 7, a nuestro juicio, adolece de una deficiencia sistemática, puesto que comienza creando la Agencia como un organismo, provocando incluso confusión con los organismos autónomos que forman parte de la Administración Institucional de la comunidad Autónoma, de acuerdo con el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, para relacionar de inmediato sus funciones, postergando al apartado 2 la concreción de la figura organizativa que se pretende. A nuestro juicio el artículo 7.1 debiera de crear la Agencia como el ente público de derecho privado que se pretende, por lo que proponemos la siguiente redacción de dicho apartado: *Se crea la Agencia Vasca de Actividad Física como ente público de derecho privado, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrito al departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva.* Y relacionar las funciones en un segundo apartado.

Pues bien, vuelve a aparecer aquí la *vis* atractiva de la materia deportiva, en este caso para adscribir al departamento competente en materia deportiva la Agencia Vasca de Actividad Física, cuyas funciones se circunscriben a este concreto ámbito, quizás motivado en este caso por la inexistencia de un departamento competente en esta materia y obviando otros departamentos competentes en la materia, especialmente el de salud. Es más, de las propias funciones atribuidas a la Agencia se infiere claramente que son varios los departamentos que desarrollan actuaciones en materia de promoción de la actividad física que la

Agencia pretende coordinar y cohesionar, lo que hace dudar de la propia preeminencia de la materia deportiva como focalizadora de todas ellas.

Del análisis de las funciones de la Agencia, a juicio de esta Asesoría Jurídica, se concluye lo innecesario de su creación, por la inconsistencia de alguna de sus funciones; porque algunas otras se pueden residenciar en el Consejo Vasco de Actividad Física y Deportes; porque se está trabajando en la implementación de la tarjeta deportiva única y es más que probable que para el momento de la entrada en vigor de la Ley esté creada y en pleno funcionamiento; y porque, si lo que se pretende es implicar a diferentes departamentos de la Administración General con competencias que incidan en la actividad física en el desarrollo de políticas en esta materias, dicho objetivo puede lograrse con la creación de estructuras internas interdepartamentales de la propia Administración General de la Comunidad Autónoma.

Por lo demás, la letra m) del artículo 7.1 incluye como una de las funciones de la Agencia prestar apoyo y colaboración a otros departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma, aunque no se entiende a que *otros* departamentos se refiere, más bien, teniendo en cuenta las funciones de asesoramiento y de garantía de la coherencia entre los departamentos de la Administración General de nuestra Comunidad Autónoma, lo procedente sería también aquí referirse a la prestación de apoyo y colaboración a *los departamentos* de dicha Administración General.

Por otra parte, señala el artículo 7.4 la forma en que desarrollará sus funciones la Agencia, mencionando la gestión de las ayudas y subvenciones públicas para la realización de programas, proyectos y demás iniciativas de promoción de la actividad física, aunque en la actualidad únicamente existe una convocatoria en la materia, lo que indica nuevamente lo innecesario de la creación de esta Agencia. Las demás actuaciones a que alude el artículo 7.4 son las genéricas de cualquier organización.

De acuerdo con los artículos 15 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, la creación de

los entes públicos de derecho privado deberá realizarse por Ley. Ahora bien, la creación no se ha de limitar al mero acto formal de creación, sino que esta ha de implicar también la regulación de los rasgos esenciales de su configuración como tal, por lo que, además de las funciones que se atribuyen a la Agencia, se debe también configurar su estructura organizativa: órganos y funciones. Nada se regula respecto de las funciones de los citados órganos, ni se determina los titulares o la forma de designación de los órganos unipersonales. Tampoco se regula la sede de la Agencia, el régimen económico-patrimonial ni el régimen de personal.

Las citadas cuestiones se remiten, a tenor del artículo 7.3 a un posterior desarrollo reglamentario.

La disposición adicional sexta establece un plazo de un año para la aprobación del Decreto que apruebe el reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia, así como para el nombramiento de los miembros integrantes del Consejo Rector y constitución de este, plazo que se nos antoja excesivamente breve, teniendo en cuenta los plazos en los que nos movemos para la aprobación de disposiciones de carácter general.

El párrafo segundo parece incurrir en un error de concepto. Hay que tener en cuenta que el artículo 7 contiene los siguientes órganos de la Agencia: Presidencia, Consejo Rector y Dirección. Los titulares de la Presidencia y de la Dirección son miembros del Consejo Rector, que ostentarán la Presidencia y la Secretaría, respectivamente. No hay que confundir, sin embargo, la Presidencia de la Agencia con la Presidencia del Consejo Rector, puesto que son ámbitos funcionales perfectamente diferenciados. Por otra parte, recordar que la Vicepresidencia se prevé con respecto al Consejo Rector como órgano colegiado de decisión de la Agencia, pero no para la Agencia en cuanto ente público de derecho privado. Así, la disposición adicional sexta determina que los miembros del Consejo Rector serán nombrados y, por tanto, también la Presidencia y Dirección de la Agencia en cuanto órganos unipersonales que integran el Consejo Rector, para inmediatamente decir que los órganos de la Agencia se

constituirán, expresión más propia de los órganos colegiados y no tanto de los órganos unipersonales que son nombrados.

La disposición adicional sexta, en su párrafo quinto, prevé la adscripción de personal funcionario a un ente público de derecho privado que, salvo determinadas cuestiones, se rige por el derecho privado y, en materia de personal, en consecuencia, por el derecho laboral, por lo que incorporar funcionarios a la plantilla de un ente público de derecho privado supone introducir un régimen estatutario, en principio, ajeno a su régimen jurídico e incompatible con su propia naturaleza. No obstante, existen en nuestro Ordenamiento Jurídico ejemplos de entes públicos de derecho privado en los que conviven personal laboral y funcionario, puesto que así ha venido establecido por su Ley de creación. Como decimos, nada se dice del régimen de personal en la Ley, ni sobre el ejercicio de potestades administrativas por parte de la Agencia Vasca de Actividad Física, supuesto este en el que vendría justificada la existencia de personal funcionario en el mismo.

El artículo 8 del Anteproyecto incluye a la Fundación Basque Team Fundazioa en este Título II como parte de la organización administrativa en los siguientes términos:

La Fundación Basque Team Fundazioa será la entidad del sector público vasco encargada de promover, sin perjuicio de la intervención de otras entidades, la preparación, participación y representación de las y los deportistas, de las técnicas y de los técnicos deportivos y de las juezas y jueces deportivos del País Vasco en los Juegos Olímpicos y en los Juegos Paralímpicos, así como de la promoción del deporte de alto nivel.

De acuerdo con el Texto Refundido de la Ley de Principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, son fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi aquellas en las que la mayoría de los miembros de su patronato se designe por entidades componentes de dicho sector público, siempre que además concorra en ellas alguna de las siguientes circunstancias (artículo 23bis):

a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi o demás entidades del sector público de la Comunidad Autónoma.

b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

La constitución, modificación estatutaria, fusión o extinción de fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como los actos o negocios que impliquen la adquisición o pérdida del carácter de fundación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, deberá ser autorizada por el Consejo de Gobierno con carácter previo a la adopción del correspondiente acuerdo, previos informes del departamento competente en materia de justicia y del departamento competente en materia de patrimonio. (Artículo 23 ter).

La Fundación Basque Team Fundazioa es, sin duda, una Fundación perteneciente al Sector Público de nuestra Comunidad Autónoma, puesto que en su constitución y creación se dieron los dos requisitos anteriormente citados y, a pesar de que en relación con las materias propias de la Hacienda general del País Vasco, las fundaciones se rijan por las disposiciones referentes a las mismas que les sean de expresa aplicación, y en lo que no las contradigan por el derecho privado, sin perjuicio de la aplicación de la legislación sobre fundaciones y de su sometimiento al protectorado de fundaciones del País Vasco y le sea de aplicación las disposiciones de carácter básico contenidas en la Ley 38/ 2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en particular, en lo relativo al régimen subvencional de este tipo de organizaciones, ello no obsta para reconocer la naturaleza jurídico-privada de la Fundación, que ni tan siquiera forma parte de la Administración institucional de esta Comunidad Autónoma, lo cual choca con la incorporación que hace el Anteproyecto de Ley dentro de la organización administrativa de la Fundación Basque Team Fundazioa que, reiteramos, aunque se trata de una Fundación perteneciente al sector público se trata de una forma de personificación privada que, por tanto, no puede formar parte de ninguna organización administrativa.

Es más, la Fundación Basque Team Fundazioa se sometió en su día al régimen jurídico propio de las fundaciones tanto en su creación, como en su funcionamiento una vez creado, que en el caso de Euskadi dicho régimen jurídico viene dado por la Ley 9/2016, de 2 de junio, de Fundaciones del País Vasco, cuyo artículo 2 define las fundaciones como organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de las personas fundadoras, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. Las fundaciones se rigen por la voluntad de las personas fundadoras, sus estatutos y, en todo caso, por la ley.

En definitiva, una fundación no es sino un patrimonio destinado a un fin de interés general y, por tanto, un patrimonio que no pertenece a nadie y que, en caso de liquidación, debe destinarse a otras fundaciones que persigan fines semejantes a los de la extinguida, se trata de una organización que una vez constituida adquiere una vida propia, separada e independiente de la de su fundador.

Consecuentemente, la inclusión de este artículo 8 referido a la Fundación Basque Team Fundazioa carece de sentido, puesto que los fines y objetivos de la Fundación ya fueron establecidos por su Fundador en el momento de su creación y son los recogidos en sus Estatutos y que, por otra parte, no coinciden exactamente con los establecidos en el artículo 8, amén de que dicha Fundación no puede considerarse que integre la organización administrativa.

El Título III lleva por título *Promoción de la actividad física* y comienza con el artículo 9 señalando los objetivos que dicha promoción pretende. Se observa, en la línea ya apuntada a lo largo de este Informe el enorme peso que la salud, física y psíquica, tiene en el desarrollo de la actividad física por la ciudadanía:

- La mejora de la calidad de vida de las personas.
- La prevención de patologías.

- La adquisición de hábitos asociados a estilos saludables de vida.
- La mejora de la autoestima y la autonomía personal.
- La socialización e integración a través de la práctica conjunta, especialmente en el caso de personas con algún tipo de discapacidad.
- La reducción del gasto sanitario y farmacéutico asociado a las patologías por sedentarismo.

Y a la consecución de tales objetivos están encaminadas todas las medidas establecidas en los artículos siguientes.

El contenido de Título III parece alejarse de lo pretendido con la creación en el artículo 7 de la Agencia Vasca de la Actividad Física, pues las referencias que se realizan en el mismo, de una manera un tanto anárquica, son a las Administraciones públicas competentes, a las Administraciones Públicas competentes en materia deportiva, a las Administraciones Públicas del País Vasco competentes en materia deportiva y a los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma en materia sanitaria y deportiva, pero la Agencia únicamente aparece mencionada en relación con la tarjeta deportiva única. Pudiera entenderse que en la mención genérica que se hace a las Administraciones Públicas competentes se incluyera también a la Agencia que, en cuanto ente público de derecho privado pertenece a la Administración institucional de esta comunidad Autónoma según el Texto Refundido de la Ley de principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Sin embargo, la llamada a los departamentos competentes en materia sanitaria y deportiva rompe tal interpretación.

El Título IV se dedica a regular la buena gobernanza en la actividad física y en el deporte. Con respecto a este Título, la exposición de motivos realiza las siguientes reflexiones:

También resulta novedoso el Título IV, que incorpora numerosas disposiciones encaminadas a garantizar una buena gobernanza en la actividad física y en el deporte y a promover que las organizaciones deportivas y las actividades que se organicen en el País Vasco estén gobernadas por los principios de **transparencia, eficacia y eficiencia en la gestión, participación democrática, igualdad efectiva, inclusión social, etcétera.** Desde el punto de vista sistemático también se ha situado en la primera parte de la Ley por dos razones principales; por su naturaleza transversal y por la decidida apuesta por elevar los estándares de buena gobernanza en el sistema deportivo vasco. El nivel de un sistema deportivo de un país no sólo se debe medir en términos de resultados deportivos, sino también por su calidad de buena gobernanza. La práctica de la actividad física y del deporte no es sólo una mera cuestión de aptitudes atléticas, de resultados en competiciones, sino que también presenta una dimensión social y educativa que esta Ley trata de no descuidar.

En el marco de la buena gobernanza en el deporte, la presente Ley trata de garantizar el derecho de la ciudadanía a usar cualquiera de las dos lenguas oficiales en el ámbito del deporte y de que se respetan los derechos lingüísticos de las y los deportistas y de las demás personas participantes, especialmente en el ámbito de la actividad deportiva oficial, pues es responsabilidad de los poderes públicos garantizar el derecho de la ciudadanía a utilizar el euskera, así como amparar e impulsar el conocimiento y uso de nuestra lengua de conformidad con lo que establece la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, de normalización del uso del Euskera.

Pues bien, la regulación contenida en el Título IV no abarca todas las cuestiones citadas en la exposición de motivos.

En efecto, el artículo 20 del Anteproyecto dispone lo siguientes:

Artículo 20.- Buena gobernanza en la actividad física y en el deporte.

1.- La buena gobernanza en la actividad física y el deporte deberá garantizar los valores de integridad, transparencia, igualdad, equidad, inclusión social y cualesquiera otros valores comúnmente vinculados al concepto de buena gobernanza.

2.- Las Administraciones Públicas del País Vasco, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán condicionar la financiación pública de la actividad física y del deporte y el apoyo a candidaturas para eventos deportivos al cumplimiento de unos estándares mínimos de buena gobernanza en la actividad física y el deporte.

Es decir, se aluden a los valores de integridad, transparencia, igualdad, equidad e inclusión social, que son desarrollados en los artículos siguientes, y cierra esta relación de valores con una cláusula genérica de apelación a cualesquiera otros valores comúnmente vinculados al concepto de buena gobernanza, pero no aparece mención específica alguna en este Título a los principios de eficiencia en la gestión y participación democrática, ni existe alusión alguna al derecho de la ciudadanía a usar cualquiera de las dos lenguas oficiales en el marco del deporte.

Por lo demás, el artículo 22.2 recoge una excepción a la obligación de determinadas entidades deportivas de facilitar información pública del contenido de las actas de sus órganos de gobierno, entre otras causas, por afectar a datos personales de especial protección. Se entiende que dicha expresión se refiere a lo que la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal denomina como categorías especiales de datos personales. En cualquier caso, dicha excepción debiera de ser ampliada a cualquier dato de carácter personal, puesto que tal información pública de datos de carácter personal deberá realizarse o no realizarse de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

El Título V se dedica a la regulación de las entidades deportivas y comienza con la regulación en su Capítulo I de unas disposiciones generales sobre las clases de entidades deportivas y las denominaciones. Así, el artículo 25 distingue entre las entidades deportivas los clubes deportivos, las agrupaciones deportivas, las sociedades deportivas de capital, las federaciones deportivas y la Unión de Federaciones Deportivas Vascas. Con respecto a las sociedades deportivas de capital, señala la Memoria, apelando al Anteproyecto de Ley del Deporte estatal, que el Anteproyecto vasco permite *una mayor libertad a la hora de elegir la forma jurídica de las sociedades mercantiles que deseen participar en competiciones deportivas profesionales -que no tendrán que ser exclusivamente sociedades anónimas deportivas- se incluye en la nueva Ley una mención más*

general, en lugar de ceñirse a las sociedades anónimas deportivas. Así, la nueva Ley se refiere a las sociedades deportivas de capital.

Ciertamente, tanto las vigentes Leyes 10/ 1990, de 15 de octubre, del Deporte y la autonómica vasca 14/ 1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, reconocen la existencia de sociedades anónimas deportivas, como clubes deportivos la primera y al margen de ellos la segunda. Se pretende ahora ampliar dicho catálogo de entidades a cualquier forma de sociedades deportivas de capital. El artículo 1 del Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/ 2010, de 2 de julio, incluye entre las sociedades de capital la sociedad de responsabilidad limitada, la sociedad anónima y la sociedad comanditaria por acciones. Ahora bien, existen otros tipos de sociedades mercantiles o sociedades en general, a las que se podrían acoger en base a esa libertad de elección de forma jurídica, como son las cooperativas, las sociedades colectivas, etc. y respecto de las cuales no se entiende, ni se justifica en la Memoria, la posibilidad de que una entidad deportiva pueda acudir a tales fórmulas jurídicas y el Anteproyecto de Ley estatal tampoco lo impide.

Tales apreciaciones son también trasladables al artículo 29.

El artículo 27.2 recoge el régimen jurídico aplicable a los clubes deportivos. Es necesario incidir aquí en un aspecto sobre el que volveremos más adelante: los clubes deportivos son una forma especial de asociación. El derecho de asociación está reconocido en el artículo 22 de la Constitución como un derecho fundamental cuyo desarrollo corresponde a una ley orgánica (artículo 81 de la Constitución), en este caso la Ley Orgánica 1/ 2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, que, en consecuencia, es también de aplicación a los clubes deportivos. Dice así su artículo 1

*1. La presente Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución y **establecer aquellas normas de régimen jurídico de las asociaciones que corresponde dictar al Estado.***

2. El derecho de asociación se regirá con carácter general por lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, dentro de cuyo ámbito de aplicación se incluyen todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico.

3. Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales

Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.

4. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico.

En principio, pudiera parecer que los clubes deportivos están excluidos de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2002, pero si acudimos a sus disposiciones finales primera y segunda, tal duda se disipa. La primera determina los preceptos que tienen carácter de ley orgánica y la segunda establece el carácter supletorio de la misma: *Excepto en aquellos preceptos que tienen rango de Ley Orgánica, la presente Ley tiene carácter supletorio respecto de cualesquiera otras que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.*

Es decir, los preceptos de Ley Orgánica que constituyen el desarrollo del derecho fundamental son de aplicación a todas las asociaciones y solo en el resto de los

preceptos prevalece las leyes especiales e incluso en estos casos la Ley estatal tiene carácter supletorio.

Otro tanto es predicable del artículo 30.2 del Anteproyecto

Si acudimos a la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, el artículo 3.2 viene a pronunciarse en similares términos: *Se regirán por su legislación específica los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las asociaciones profesionales, las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, los clubes y federaciones deportivas, así como cualesquiera otras asociaciones reguladas por leyes especiales.*

Por lo tanto, el régimen jurídico aplicado a los clubes deportivos sería el siguiente: la Ley Orgánica 1/2002 en lo que supone desarrollo del derecho fundamental de asociación, las leyes especiales y con carácter supletorio la Ley 7/2007 y, en último término, la Ley Orgánica 1/2002 en su parte no orgánica.

El artículo 28 se refiere a las agrupaciones deportivas y prácticamente mantiene su redacción idéntica al artículo 12 de la vigente Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco. No obstante, tanto en la actual Ley como en el Anteproyecto surge la duda de cuál es la entidad que se inscribe en el Registro de entidades Deportivas del País Vasco: la persona jurídica o la agrupación deportiva que se crea en su seno. De la redacción parece inferirse que es la persona jurídica: *Las personas jurídicas podrán acceder al Registro de entidades Deportivas del País Vasco...* En el segundo inciso del artículo 28.1 continúa diciendo *Para ello, podrán constituir en su seno agrupaciones deportivas.* Es decir, la creación de dichas agrupaciones para el desarrollo de actividades deportivas tiene un carácter facultativo para las personas jurídicas que desarrollen actividades deportivas, con lo que si fueran las agrupaciones deportivas las que accedieran al Registro, las personas jurídicas que desarrollaran actividades deportivas sin agrupaciones deportivas no podrían acceder al Registro. A nuestro juicio, tal como está redactado el artículo 28 son las personas jurídicas las que accederían al Registro y de esta manera se da solución al escollo anterior. No obstante, se recomienda mejorar este aspecto.

Los artículos 31 y siguientes del Anteproyecto configura una nueva organización del deporte federado, la cual constituye una de las principales novedades de la Ley. En palabras de la propia exposición de motivos:

La principal novedad de la Ley es el redimensionamiento sustancial del sistema federativo.

*La anterior Ley ya reconocía expresamente en su exposición de motivos la necesidad de reestructuración del entramado federativo, con una dimensión inadecuada, y trató de dar solución a la preocupante atomización federativa, con demasiadas federaciones deportivas, algunas con una implantación casi inexistente y, sin embargo, **con unos costes inaceptables para el erario público**. Por ello, en la Ley 14/1998 se establecieron nuevas condiciones para la creación de federaciones deportivas y se dotó a las Administraciones Públicas de tutela de un mecanismo de revocación del reconocimiento otorgado a aquellas federaciones deportivas que carecen de una dimensión adecuada para continuar existiendo como tales.*

Sin embargo, la experiencia de estas dos décadas ha puesto de manifiesto que tales medidas no han funcionado satisfactoriamente y, además, han sido frecuentes los conflictos entre las federaciones territoriales y las federaciones vascas por cuestiones electorales, competenciales y económicas. Por todo ello, la Ley opta por racionalizar y redimensionar el entramado federativo. Ello puede conllevar múltiples ventajas; puede contribuir a evitar buena parte de los actuales conflictos suscitados y se van a optimizar recursos humanos y materiales, convirtiendo las federaciones en organizaciones más fortalecidas y con más capacidad para asumir nuevos retos.

Tales medidas de redimensionamiento del sistema federativo vasco son explicadas en la Memoria que acompaña al Anteproyecto:

En consecuencia, y para evitar interpretaciones no deseables, que puedan conducir a la coexistencia de varias federaciones deportivas competentes sobre una misma disciplina deportiva en Euskadi, se adiciona en la nueva Ley de la Actividad Física y del Deporte para Euskadi la exclusividad para las disciplinas deportivas, no solo para las modalidades deportivas.

(...)

Sin lugar a duda, una de las novedades más importantes de la nueva LAFYD es el redimensionamiento de las federaciones deportivas al objeto de racionalizar el ámbito federativo, excesivamente sobredimensionado con casi doscientas federaciones deportivas

-vascas y territoriales- para una Comunidad Autónoma relativamente pequeña y teniendo en cuenta que las demás Comunidades Autónomas carecen de la arquitectura organizativa vasca con federaciones deportivas autonómicas y provinciales, todas ellas con personalidad jurídica. Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, etcétera, sólo contemplan delegaciones provinciales, pero no federaciones territoriales de ámbito territorial inferior dotadas de personalidad jurídica propia.

Tal opción por racionalizar y redimensionar el entramado federativo y por reconocer, como regla general, un solo organismo federativo oficial por cada modalidad deportiva, que será la correspondiente federación vasca, constituye, tal y como se acaba de exponer, una fórmula extraña en el panorama del Derecho Deportivo Autonómico, pues el País Vasco es la única Comunidad Autónoma que ha mantenido un entramado federativo sobredimensionado de federaciones territoriales y federaciones autonómicas sumando casi doscientas federaciones deportivas.

Además, es conveniente recordar que la actual LDPV ya reconocía expresamente en 1998, en su exposición de motivos, la necesidad de reestructuración del entramado federativo y admitía sin ambages que el sistema federativo vasco contaba con una dimensión inadecuada. Por ello, trató de dar solución a la preocupante atomización federativa, con demasiadas federaciones deportivas, algunas con una implantación casi inexistente y, sin embargo, con unos costes inaceptables para el erario público. De este modo, en la Ley 14/ 1998 se establecieron nuevas condiciones para la creación de federaciones deportivas y se dotó a las administraciones públicas de tutela de un mecanismo de revocación del reconocimiento otorgado a aquellas federaciones deportivas que careciesen de una dimensión adecuada para continuar existiendo como tales.

No obstante lo anterior, se ha tratado de modular o atemperar la medida de supresión de las federaciones territoriales y excepcionar de tal supresión aquellas federaciones de modalidades en las que existen federaciones territoriales con una gran estructura organizativa y dimensión deportiva o número de licencias significativo.

Pues bien, si bien es cierto que una de las motivaciones para llevar a cabo esta reestructuración de las federaciones deportivas es el elevado costo que la situación actual entraña para el erario público, se desconocen las previsiones de ahorro que este nuevo redimensionamiento va a suponer para las arcas públicas, puesto que en el expediente no obra en esta fase del procedimiento la oportuna memoria económica que debía acompañar al Anteproyecto junto con la Memoria explicativa y ello es así no solo con respecto a la reducción de federaciones, sino también con respecto a la exclusividad de las federaciones con respecto a modalidades y disciplinas y a la reducción de las atribuciones delegadas.

Por lo demás, hay que recordar que nada impide la constitución de asociaciones de ámbito territorial que pretendan la consecución de las finalidades y realización de las actividades privadas de las federaciones, en cuanto que no constituyen delegación de funciones públicas, si bien no podrán utilizar el término de federación.

Por lo demás, de acuerdo con el artículo 31 se habla de federaciones vascas y territoriales (que persisten en algunos casos), sin definir las mismas, como lo hace el artículo 16 de la vigente Ley. El artículo 31.1 establece una salvedad que permite la existencia de federaciones territoriales; sin embargo, a lo largo del Anteproyecto no se contienen criterios o se indica en qué casos existirán las federaciones territoriales, a pesar de que la Memoria aluda a la existencia de *federaciones territoriales con una gran estructura organizativa y dimensión deportiva o número de licencias significativo* (parágrafo 114) o al *nuevo marco jurídico redimensiona 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* (parágrafo 6). Sin embargo, no se comprende la razón de ser de dicha salvedad, desde el momento en que, tal como se señala en la Memoria y ocurre en otras comunidades autónomas, la estructuración de las federaciones deportivas de gran tamaño en delegaciones territoriales permitiría paliar el inconveniente de la desaparición de las federaciones territoriales, delegaciones que, además, cobran sentido en este tipo de federaciones, puesto que en el resto, en las de escaso tamaño e importancia, la existencia de delegaciones carece de él.

Otra de las novedades importantes del Anteproyecto es el relativo al entramado de gobierno de las federaciones. Así, de una parte se mantiene como órganos de gobierno la Asamblea General y la Presidencia y se prevé uno nuevo la Junta Directiva, aunque ni en la Memoria ni en la exposición de motivos se explican las razones por las que se crea un nuevo órgano de carácter preceptivo para todas las federaciones, lo que, probablemente, no hará sino incrementar los costes de funcionamiento y burocráticos de las federaciones, cuando, probablemente, en las federaciones de menor tamaño o de modalidades minoritarias no hace falta

tal previsión. En nuestra opinión, la vigente Ley es más respetuosa con las facultades de autoorganización de las federaciones deportivas previendo una estructura organizativa mínima y necesaria y dejando a las federaciones deportivas la libertad de establecer en sus estatutos otras estructuras orgánicas adecuadas a su tamaño. La incorporación de esta Junta Directiva (artículo 32.2 del Anteproyecto) más bien parece una forma de compensar la ausencia de determinados estamentos en la Asamblea General, pero reconociendo su representación en dicha Junta Directiva. Así se infiere de la propia exposición de motivos: *Además, con la nueva Ley las asambleas generales de las federaciones deportivas sólo están compuestas por representantes de las entidades deportivas, pues la realidad ha puesto de manifiesto que las federaciones deportivas se comportan como asociaciones de segundo grado, como asociaciones de entidades deportivas. De este modo, los clubes y las agrupaciones deportivas se convierten con la nueva Ley en el centro de decisión del deporte federado. A cambio, se refuerza la presencia de los estamentos de personas físicas en los órganos de administración de las federaciones deportivas.* Y más claramente en la Memoria se señala: *El nuevo modelo organizativo y electoral de las federaciones se simplifica mediante la configuración de las asambleas generales de las federaciones deportivas en base a un solo estamento, el de los clubes y agrupaciones deportivas. (...) También se realiza una simplificación sustancial del régimen electoral de las federaciones deportivas, de modo que la Asamblea General de las federaciones se forme, única y exclusivamente, por los clubes y las agrupaciones deportivas. De este modo, desaparecen las asambleas conformadas por múltiples estamentos de personas físicas. **Como medida compensatoria, la Ley contempla la obligatoriedad de que todos los estamentos tengan sus representantes en la Junta Directiva** (...) La Memoria parece obviar aquí a las sociedades deportivas. *Además, con la nueva Ley las asambleas generales de las federaciones deportivas sólo estarán compuestas por representantes de las entidades deportivas, pues la realidad pone de manifiesto que las federaciones deportivas se comportan como asociaciones de segundo grado, como asociaciones de clubes deportivos, agrupaciones y sociedades deportivas de capital. De este modo, los clubes deportivos se convierten con la nueva Ley en centro de decisión y de tracción del deporte federado. A cambio, **se refuerza la presencia de los estamentos en los órganos de administración de las federaciones****

deportivas, de manera que tales estamentos tengan sus representantes en la Junta Directiva. Solución que, a nuestro juicio, además de resultar inapropiada, es contraria a la legalidad vigente.

Por otra parte, hay que añadir que al ser la Junta Directiva un órgano de nueva creación en el que participan todos los estamentos, también participan en ella los clubes, agrupaciones y sociedades deportivas, no se produce un reforzamiento de los estamentos que no participan en la Asamblea General en los órganos de administración. Y aunque, así fuera, tal reforzamiento no se produciría en ningún caso puesto que no hay que olvidar que la Asamblea General es el máximo órgano de gobierno de las federaciones deportivas y al que corresponde adoptar las decisiones trascendentales en el devenir de la federación, por lo que resulta difícil de compensar tal ausencia en un órgano de carácter administrativo. A nuestro juicio, es precisamente en la Asamblea General como máximo órgano de gobierno dónde han de estar representados todos los estamentos, todos los asociados, pues el órgano que adopta las decisiones más importantes que a todos ellos afectan, siendo indiferente que en la Junta Directiva estén representados todos, algunos o ninguno de los estamentos, al tratarse de un órgano que en todo caso se encuentra subordinado a las decisiones de la Asamblea General. A todo ello hay que añadir que la elección de los representantes de los estamentos en la Junta Directiva no se realiza por los propios estamentos sino por la Asamblea General, en la que no están representados todos los estamentos, por lo que se debilita más que fortalece la participación de esos otros estamentos en la Junta Directiva.

Además, la ausencia de determinados estamentos de la Asamblea General (artículo 32.3 del Anteproyecto) contraviene lo señalado en el 31.2 del Anteproyecto, según el cual, *Las federaciones deportivas regularán su estructura y régimen de funcionamiento por medio de sus propios estatutos y reglamentos, de conformidad con los principios de **democracia y representatividad** y de integración de la perspectiva de género.* No hay que olvidar que, de conformidad con el artículo 30 del Anteproyecto las federaciones deportivas son entidades que reúnen a deportistas, técnicas y técnicos, juezas y jueces, entidades deportivas y

otros colectivos dedicados a la promoción o la práctica de una misma modalidad deportiva dentro de su ámbito territorial.

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, regula los derechos de los asociados en el artículo 21, al que su disposición final primera le reconoce carácter de ley orgánica y, por tanto, de aplicación también a las federaciones deportivas, entre las que destaca, a los efectos que aquí interesa, el de participar en las actividades de la asociación y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como a asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los Estatutos. Por lo que, a nuestro juicio, la exclusión de determinados estamentos supondría la vulneración de dicho derecho. Por otra parte, también el artículo 2.5 de la citada Ley Orgánica, de carácter orgánico, establece como uno de los principios de organización y funcionamiento, la democracia interna: *La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación.*

Los apartados 3 y 5 del artículo 32 recogen la posibilidad del voto ponderado para la elección de los miembros de la Asamblea General y del Presidente y en este último caso se introduce una novedad importante con respecto a la regulación vigente: su elección no se realiza por y entre los miembros de la Asamblea General, con lo que podría ser presidente un miembro o representante de cualquier estamento.

El apartado 6 introduce una novedad que se repetirá en otros apartados del Anteproyecto: la atribución directa de una potestad reglamentaria al Departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva, que en este concreto aspecto en la vigente Ley viene atribuida al Gobierno Vasco. Dos precisiones caben realizar a este respecto:

En primer lugar, en consonancia con las correcciones terminológicas que se realizan en el Anteproyecto y se explican en la Memoria (por ejemplo,

diferenciando claramente entre Gobierno Vasco y Administración General de la Comunidad Autónoma en el párrafo 106), la habilitación directa que se hace al Departamento competente es inadecuada y va en contradicción a las correcciones terminológicas que se pretenden, pues no hay que olvidar que los departamentos son las estructuras administrativas en que se organiza la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco concretadas en los correspondientes decretos de áreas del Lehendakari, dictados en virtud el artículo 8,c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, de determinación de funciones y áreas de actuación, actualmente el Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, pero la potestad de dictar disposiciones generales no se la atribuye la citada Ley de Gobierno a los departamentos sino a las personas titulares (consejeras o consejeros) de los departamentos (artículo 26.4º), además de que, en puridad una habilitación genérica al Departamento deja en indefinición al concreto órgano del mismo al que se refiere, por lo que será preciso acudir a criterios hermenéuticos y a la propia Ley de Gobierno para inferir que dicha habilitación se atribuye al titular que culmina la organización departamental: la consejera o consejero. Otro tanto cabe decir de las atribuciones que en este mismo artículo y en sucesivos del Anteproyecto se realizan a favor de la Dirección de esta Administración General competente en materia deportiva, puesto que las direcciones son estructuras administrativas que tienen por titular a un director o directora que es el órgano al que se le atribuyen las concretas funciones.

En segundo lugar, si bien es cierto que parte del contenido del artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, concretamente aquellas expresiones que aluden a los órganos y estructuras de las Comunidades Autónomas, sin embargo, mantiene su vigencia en lo que al Gobierno y departamentos ministeriales se refiere: *Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.*

En consecuencia, a pesar de la inaplicabilidad de dicho precepto a nuestra Comunidad Autónoma, la excepcionalidad de las habilitaciones singulares a los consejeros para el ejercicio de la potestad reglamentaria se mantiene en idénticos términos y tales habilitaciones singulares han de quedar perfectamente justificadas en el expediente. La propia Ley 7/ 1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, es buena prueba de ello: su artículo 16 establece que el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria y, más en concreto, el artículo 18,c) señala que corresponde al Gobierno aprobar mediante Decreto los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas del Parlamento Vasco, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, mientras que, como indicábamos anteriormente, a las consejeras y consejeros les atribuye la potestad de dictar disposiciones administrativas generales en materias de su departamento. Y no hay que olvidar que, de acuerdo con nuestra norma institucional básica, *las atribuciones del Gobierno y su organización, basada en un Presidente y Consejeros, así como el Estatuto de sus miembros, serán regulados por el Parlamento* (artículo 30 del Estatuto de Gernika) y dicha Ley de Gobierno fue la plasmación de dicho mandato al Parlamento Vasco. Por lo tanto, es evidente que la potestad de dictar reglamentos que desarrollen las leyes emanadas del Parlamento Vasco corresponde con carácter general al Gobierno Vasco y solo excepcional y justificadamente podrá atribuirse una habilitación singular a las consejeras y consejeros.

En el caso que nos ocupa, establecer la normativa que haya de regir los procesos electorales de las federaciones deportivas, no se alcanza a comprender las razones de esa habilitación singular a la Consejera o Consejero competente en materia deportiva, máxime cuando en la vigente Ley dicho desarrollo reglamentario se atribuye al Gobierno, ni en el expediente quedan justificadas las razones para ello, más allá de una descripción del cambio que se pretende introducir en la nueva Ley contenida en la Memoria:

También se modifican algunas de las actuales habilitaciones para el desarrollo reglamentario de la Ley. Con arreglo al artículo 130.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una Ley deben ser conferidas, con carácter general, al Gobierno, y la atribución a las personas titulares de los departamentos debe tener carácter excepcional y justificarse oportunamente. Aunque una parte de ese apartado cuatro ha sido declarado inconstitucional y nulo mediante Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, sí cabe plantear en la nueva Ley alguna habilitación reglamentaria directa a las personas titulares del Departamento competente en materia deportiva en lugar de la habilitación general al Gobierno Vasco. Piénsese en la normativa electoral de las federaciones, en la actualización del catálogo de modalidades y disciplinas deportivas, etcétera.

Otro tanto podemos decir de la determinación de los criterios y condiciones para poder calificar una nueva modalidad deportiva y las disciplinas integrantes de la misma que el artículo 33.1 del Anteproyecto atribuye al Departamento (Consejera-Consejero) competente en materia deportiva, habilitación para cuya determinación la vigente Ley reconoce también en el Gobierno Vasco.

Por otra parte, el artículo 33 incurre en una contradicción interna, puesto que mientras su apartado 1 atribuye a la consejera o consejero la facultad de revocar la calificación de modalidad deportiva, el apartado 3 indica que será la Dirección competente en materia deportiva la competente para tal calificación: sorprende, por tanto, que calificación y revocación se atribuyan a órganos distintos, cuando, a nuestro juicio, el facultado para calificar lo ha de ser también para revocar. Por otra parte, incidiendo en lo ya señalado en otra parte de este Informe, petrificar por Ley las competencias que corresponden a los concretos órganos departamentales no es una opción acertada, siendo preferible la escogida por la vigente Ley de atribuir dicha competencia al Departamento competente en materia deportiva y sean los concretos decretos de estructura orgánica los que fijan las concretas competencias entre sus órganos, en función de la concreta estructuración departamental de cada momento: qué impide que, en un futuro, pudiera existir una Viceconsejería de Actividad Física y Deporte que tuviera atribuida esta concreta competencia que la redacción propuesta de este precepto impediría.

Por otro lado, convendría que se mantuviera una terminología homogénea en los diferentes apartados del artículo 33 al definir las concretas actuaciones que en el mismo se describen: mientras que en el título del artículo se habla de reconocimiento, el apartado 1 habla de calificación tanto para la determinación de los criterios, como para la revocación, el apartado 2, sin embargo, vuelve a referirse al reconocimiento, para concluir el apartado 3 refiriéndose nuevamente a la calificación.

Para terminar con este artículo, hay que decir que el inciso segundo del apartado 2 es más propio de la parte final de una norma. En particular, de conformidad con las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, se dispone que entre las disposiciones transitorias se incluirán aquellas que tengan por objeto la pervivencia de la norma antigua.

En el artículo 34 se ha suprimido el informe preceptivo del Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte para la atribución del ejercicio de las funciones públicas a una entidad deportiva ante la inexistencia de una federación, sin que la Memoria ofrezca explicación sobre las razones de dicha supresión. No obstante, dicho informe, teniendo en cuenta que el artículo 6.3 del Anteproyecto apela al reglamento para la determinación de las funciones del citado Consejo, se le puede nuevamente atribuir en dicho reglamento de desarrollo.

El artículo 35 lleva por título la constitución de nuevas federaciones deportivas, del que sería posible eliminar el término nuevas que no aporta ningún elemento innovador con respecto al término constitución que, en su esencia, lleva implícita la novedad. Cabe resaltar de este artículo que la aprobación administrativa y la inscripción en el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco tienen carácter constitutivo, por lo que, dado que el artículo 54 adscribe dicho Registro al Departamento competente en materia deportiva, no se comprende la necesidad de ambas actuaciones, cuando aprobación e inscripción pueden constituir un único acto o subsumirse la aprobación en la inscripción, que es esta última la que, a la postre, otorga reconocimiento oficial a la federación constituida (artículo 57), simplificando de esta manera la tramitación

administrativa y las trabas burocráticas, objetivo que debe perseguirse por las Administraciones en aras de hacerle más fácil la vida a los o las interesadas. Únicamente cuando se trata de las federaciones territoriales cobra sentido que exista un acto de aprobación de la correspondiente Diputación Foral y un acto de inscripción al ser entidades diferenciadas.

Por lo demás, se vuelve a reincidir en este artículo en la confusión terminológica, puesto que en un artículo dedicado a la constitución se vuelve a aludir al reconocimiento, cuando según el artículo 54 el reconocimiento no constituye ningún acto administrativo expreso, sino que es una consecuencia *ope legis* derivada de la inscripción. Por tanto, el reconocimiento a que alude el artículo 35.1, como si fuera de una suerte de acto administrativo, no se produce por las causas que en él se indican, sino que es automática con la inscripción en el Registro.

Por último, volvemos a reiterar la, a nuestro juicio, indebida concreción en la dirección competente en materia deportiva del acto de aprobación de la federación deportiva a constituir, extrapolarlo también aquí las razones que apuntábamos en otras partes de este Informe.

El artículo 36 vuelve a referirse al reconocimiento como acto administrativo, por lo que reiteramos aquí las razones que apuntábamos anteriormente para evitar la utilización de este término o adoptar criterios terminológicos uniformes que contribuyan a clarificar la interpretación de la norma.

Se incorpora también como novedad que cada disciplina deportiva solo podrá pertenecer a una modalidad. A este respecto se indica en la Memoria que,

Aunque la redacción de tal previsión es acertada, se procede a clarificar un conflicto que se está produciendo últimamente en algunas Comunidades Autónomas con relación a algunas modalidades que albergan en su seno diferentes disciplinas deportivas. Algunas de estas disciplinas son discutidas entre federaciones de modalidades diferentes. Un ejemplo es la especialidad de carreras de montaña, disputada por las federaciones de atletismo y de montaña. Y otro ejemplo lo constituye la especialidad de bicicleta de montaña, disputada entre las federaciones de ciclismo y de montaña. Precisamente respecto a este conflicto

resulta oportuno traer a colación que la Administración Deportiva de la Región de Murcia ha admitido que esa especialidad, reconocida desde hace tiempo a las federaciones de ciclismo, también se puede reconocer a la Federación de Montaña de la Región de Murcia bajo el argumento jurídico de que la legislación deportiva de esa Comunidad Autónoma contempla una exclusividad sólo “para las modalidades deportivas, no para las especialidades deportivas”, pues, a su juicio, en ningún momento la normativa deportiva murciana “dice que la especialidad deportiva tenga que estar vinculada a una sola modalidad deportiva”. En consecuencia, y para evitar interpretaciones no deseables, que puedan conducir a la coexistencia de varias federaciones deportivas competentes sobre una misma disciplina deportiva en Euskadi, se adiciona en la nueva Ley de la Actividad Física y del Deporte para Euskadi la exclusividad para las disciplinas deportivas, no solo para las modalidades deportivas.

Aunque, nada es objetable a la legalidad de la medida, lo que no se alcanza a ver es como contribuirá tal medida a evitar la conflictividad entre las federaciones deportivas que se disputan la exclusividad de la disciplina. Es decir, ¿a qué modalidad se atribuye la exclusividad de una disciplina? O, ¿qué criterios de ha de seguir para atribuir la exclusividad de una disciplina a una concreta modalidad? Al que más corra y primero inscriba, pero ¿y con las que estén ya constituidas? Nada aporta en este sentido el Anteproyecto.

Nuevamente el artículo 36.3 atribuye una concreta función a la dirección competente en materia deportiva, por lo que nuevamente traemos a colación lo dicho anteriormente a este respecto.

El inciso final del artículo 36.4 hace referencia a un acuerdo que no se sabe bien quien lo adopta y deberá ser ratificado por las asambleas generales de las federaciones para personas con discapacidad y los de la correspondiente modalidad. Lo que parece que trata de decir es que ambas asambleas habrán de adoptar un acuerdo de integración de las federaciones de modalidades de deporte adaptado en la correspondiente federación de la modalidad.

El apartado 5 del artículo 36, por su parte, establece que *en dicha integración se asegurará la presencia ponderada de representantes del deporte de personas con discapacidad en los órganos colegiados de la correspondiente federación deportiva*. Ahora bien, hay que recordar que el artículo 32.3 establece que en las

asambleas generales únicamente estarán representadas las entidades deportivas, por lo que este apartado 5 no está en consonancia con aquel en su redacción actual.

El artículo 37 regula las funciones públicas de carácter administrativo que deberán ejercer las federaciones deportivas. Con respecto a las mismas señala la Memoria lo siguiente:

Ahora bien, el modelo actual de intervención existente debe ser repensado, pues posiblemente algunas facetas de esa realidad poliédrica que es el deporte vasco deben quedar despojadas del actual nivel de intervención pública. La iniciativa legislativa para dotar al deporte del País Vasco de un nuevo marco jurídico que respeta los cánones de necesidad y proporcionalidad en materia de intervención pública. Es decir, la intervención administrativa en cada ámbito o área social debe estar justificada por razones de interés general y, además, la intervención “deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios” (art. 129. 3 de la Ley 39/2015). Se pueden citar, ad exemplum, algunas previsiones de la actual LDPV sobre ámbitos publicados que deben ser repensados: la aprobación y publicación de las reglamentaciones de las federaciones deportivas; la organización de las competiciones deportivas oficiales, etcétera.

Precisamente, una de las funciones públicas que desarrollan las federaciones deportivas como agentes de la Administración Pública y que se encuentran previstas en la LDPV es la función de “organizar (...) las competiciones oficiales”. Sobre este particular, dada la importante conflictividad que está generando esta cuestión en los últimos años, la delimitación de lo que debe considerarse que constituye una función pública es objeto de una mayor precisión, aclarando que tal función pública no es comprensiva de la actividad federativa de admisión de la inscripción de deportistas y equipos ni de la acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos a los clubes deportivos ni de las y los deportistas para participar en sus competiciones oficiales; no comprensiva de la regulación del marco general de las mismas; ni de los actos de aplicación o de ejecución de ese marco normativo general, etcétera.

(...)

El Anteproyecto de Ley del Deporte del Estado, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 1 de febrero de 2019, expone en su exposición de motivos que el modelo federativo vive un momento de suficiente madurez que permite que el Estado no tenga que tutelar alguna de sus actividades más esenciales, como venía sucediendo hasta la fecha. Corolario de este mensaje es que el artículo 55 del Anteproyecto ya no califica la organización de las

actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal como función pública de carácter administrativo a desarrollar por las federaciones deportivas españolas bajo la tutela del Consejo Superior de Deportes, sino que su artículo 55 califica tal función como propia de las federaciones deportivas y ajena a la tutela de la Administración.

Otra cuestión atinente al modelo de intervención pública de la nueva Ley es la relativa a la aprobación o ratificación de los reglamentos de las federaciones deportivas. Por ello se ha considerado conveniencia eliminar el régimen de intervención pública en materia de aprobación y publicación de reglamentos federativos. Optándose por la solución que alberga al Anteproyecto estatal de nueva Ley del Deporte, en su artículo 49.5, de modo que sólo algunos reglamentos federativos deban ser sometidos a aprobación administrativa (por ejemplo, los disciplinarios).

En este sentido, el artículo 37 deja fuera de la delegación del ejercicio de funciones públicas algunas que en la actualidad sí aparecen delegadas: la ordenación y organización de las competiciones deportivas y la aprobación de determinados reglamentos. Sin embargo, tal previsión por si sola únicamente manifestaría que tales funciones no las ejercerán las federaciones deportivas por delegación, pero no se pronuncia sobre la verdadera naturaleza, pública o privada, de las mismas. De ahí que resulte acertado incluir el apartado 6 del artículo 37, en el que se matiza la naturaleza privada de alguna de las actividades que las federaciones pueden llevar a cabo y ello a pesar de su encuadre en un artículo dedicado a las funciones públicas, puesto que permite una delimitación negativa de estas últimas.

En cuanto a la aprobación de reglamentos federativos, el artículo 37.1 realiza una remisión al desarrollo reglamentario de la Ley para la determinación de aquellos que precisan aprobación administrativa, con el único criterio delimitador contenido en el apartado 6, de forma que todo reglamento que tenga que ver con los contenidos fijados en dicho apartado tienen naturaleza privada y no podrán ser objeto de aprobación administrativa.

Según la Memoria, Se despublica la colaboración de las federaciones con la ejecución de programas de las administraciones públicas. Tal colaboración ya tiene un régimen jurídico público y serán los correspondientes instrumentos jurídicos -fundamentalmente convenios- donde se establezca la colaboración

entre la Administración y las federaciones los que establezcan mecanismos de tutela, control o garantía del adecuado cumplimiento de las funciones federativas. Ahora bien, la colaboración, más que una función pública delegada, es un deber u obligación de actuación de las federaciones deportivas, siendo la función pública propiamente dicha la ejecución de programas de las administraciones públicas, ejecución que corresponde a estas. Además, esa obligación de colaboración no desaparece en el Anteproyecto, muy al contrario, aparece ampliada en el artículo 37.4.

El artículo 37.2 dispone que *Las Administraciones Públicas con competencias en la materia deben dotar a las federaciones deportivas de la financiación y de los recursos necesarios para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones públicas delegadas enumeradas en el apartado anterior y de todas las obligaciones derivadas de la presente Ley.* Y en la Memoria se expone que

También establece la nueva LAFYD de forma clara que la delegación de funciones públicas de carácter administrativo a las federaciones deportivas debe articularse bajo el principio de suficiencia financiera de las federaciones deportivas. Estas entidades deben estar dotadas de los recursos económicos públicos suficientes para asegurar un adecuado ejercicio de las funciones administrativas delegadas. (...) Es decir, la nueva Ley se refiere a la idea de garantizar la sostenibilidad financiera de las federaciones deportivas para llevar a cabo adecuadamente el deber de ejercer funciones públicas de carácter administrativo.

Pero ahí se detienen todas las explicaciones de la Memoria, volviendo a destacar la tan reiterada carencia de que adolece la Memoria en esta fase procedimental, puesto que nada se indica sobre las repercusiones económicas de tal previsión, puesto que el ejercicio de tales funciones públicas debe ir acompañado necesariamente de los correspondientes fondos económicos. Ahora bien, al despublicarse una parte de tales funciones, ello implicaría asimismo un ahorro económico, al menos por este concepto, respecto de lo cual nada se indica en la Memoria, sin perjuicio que dicho ahorro en esta materia se destine mediante otras fórmulas jurídicas a sufragar tales funciones que hasta ahora tenían carácter público, pero que siguen desarrollándose por las federaciones como actividades privadas.

Resulta llamativo el apartado 4 que, tras limitar la naturaleza pública de las funciones que realiza, sin embargo, en este apartado obliga a las federaciones a desarrollar todas sus funciones, públicas y privadas, en colaboración con la dirección competente en materia deportiva, cuando, a nuestro entender, dicha colaboración obligatoria debiera limitarse a las funciones públicas si lo que se pretende, como se señala en la Memoria, es reducir el nivel de intervención pública en las federaciones. Nuevamente, además, aparece una atribución directa de funciones al director o directora, sobre lo que otra vez tenemos que traer a colación lo anteriormente manifestado a este respecto en repetidas ocasiones a lo largo de este Informe.

El artículo 38 excluye la previsión contemplada en el artículo 26.3 de la vigente Ley: *La licencia federativa en cada modalidad deportiva será única en el País Vasco y supondrá la doble adscripción de su titular a la federación territorial y vasca de la correspondiente modalidad.* A juicio de esta Asesoría Jurídica, debiera incluirse también en la nueva Ley una previsión que contemplara los supuestos de validez general de la licencia federativa vasca en aquellos supuestos de existencia de las federaciones territoriales.

El artículo 40 se dedica a las medidas cautelares destinadas a garantizar el cumplimiento efectivo de las funciones públicas, algunas de las cuales son actuaciones que debieran regularse en el Título XIV dentro del Capítulo dedicado a la Inspección; medidas cautelares que son continuistas con respecto a las establecidas en el artículo 28 de la vigente Ley. En particular, tal regulación de las medidas cautelares nos induce a las siguientes reflexiones.:

Podemos definir las medidas cautelares o provisionales como aquellas que adopta el órgano, en este caso administrativo, competente con el fin de asegurar la eficacia de la resolución que pueda recaer en el correspondiente procedimiento.

Las medidas provisionales se encuentran reguladas en el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concretamente en el Capítulo II del Título IV que

recoge las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común. El Capítulo II regula la iniciación del procedimiento.

En relación con las medidas provisionales, cabe señalar que, iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad. A su vez, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

Por su parte, la Ley 2/ 1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya en su exposición de motivos indica que debe ser el órgano sancionador el que decida sobre las medidas cautelares, pues la limitación de derechos que éstas conllevan no puede dejarse al funcionario instructor. Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 60/ 95, la adopción de medidas cautelares por el llamado a decidir no supone contaminación provocadora de apariencia de parcialidad, al no implicar investigación y aporte de los hechos, por lo que por este lado no hay inconveniente a la actuación cautelar del órgano sancionador. Y en otra parte de la misma, se dice que las medidas cautelares se oponen a la presunción de inocencia además de limitar otros derechos del ciudadano, y por eso requieren de un fuerte fundamento relativo a la protección de valores y derechos constitucionales y de unas garantías procedimentales que aseguren la defensa del

imputado. Así los artículos 31 y 32 de la Ley 2/1998 regulan las medidas cautelares en los siguientes términos:

Artículo 31 Medidas cautelares.

1. El órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora podrá en cualquier momento del procedimiento, previa audiencia de los interesados por plazo común de cinco días y mediante acuerdo motivado, adoptar las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o impedir la obstaculización del procedimiento, o para evitar la continuación o repetición de los hechos enjuiciados u otros de similar significación o el mantenimiento de los daños que aquéllos hayan ocasionado o para mitigarlos.

2. La audiencia previa a que se refiere el número precedente podrá sustituirse por unas alegaciones posteriores en idéntico plazo, en los supuestos en que las medidas cautelares necesarias perderían su virtualidad si se pospone su adopción hasta la realización del trámite de audiencia previa.

3. No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

4. En la adopción de las medidas cautelares se estará al criterio de la proporcionalidad, considerando equilibradamente los perjuicios que las mismas ocasionen al inculpado y los objetivos de entre los fijados en el punto 1 que en cada caso concurren, debiéndose optar siempre por la medida o medidas que, logrando razonablemente los citados objetivos, menos daño ocasionen al inculpado y más fácil sea la reparación de sus efectos tras su vigencia.

5. Las medidas cautelares no podrán prolongarse más allá de lo que resulte indispensable para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto.

6. El órgano que hubiese acordado las medidas cautelares las revocará, de oficio o a instancia de parte, cuando compruebe que ya no son indispensables para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto.

7. Cuando dicho órgano constate, de oficio o a instancia de parte, que se ha producido un cambio de la situación que tuvo en cuenta al tomar la decisión cautelar, cambiará ésta, modificando las medidas cautelares acordadas o sustituyéndolas por otras, según requiera

la nueva situación y siguiendo los criterios de selección establecidos en el número 3 precedente.

8. Las medidas cautelares se extinguen por las siguientes causas:

a) Por la resolución que ponga término al procedimiento en que se hubiesen acordado.

El órgano competente para resolver el recurso administrativo de que se trate podrá, motivadamente mantener las medidas acordadas o adoptar otras hasta que dicte el acto de resolución del recurso.

b) Por la caducidad del procedimiento sancionador.

Artículo 32 Adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores

1. Excepcionalmente, cuando la consecución de alguno de los objetivos a que se refiere el artículo 31.1, salvo los enunciados en primer y segundo lugar, requiera la asunción inmediata de medidas cautelares, éstas podrán ser impuestas, sin audiencia de los interesados, por los funcionarios que constaten los hechos eventualmente ilícitos, en el ejercicio de su específica función de inspección.

2. Dichos funcionarios atenderán a los criterios establecidos en el artículo 31, y en el acta que levanten como consecuencia de la inspección expresarán la medida o medidas cautelares que hayan adoptado, así como la causa y finalidad concretas de las mismas.

3. En los casos en que se hayan impuesto las medidas cautelares que regula este artículo se procederá con urgencia a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, y en el acto de incoación el órgano titular de la competencia sancionadora determinará, motivadamente, la revocación, mantenimiento o modificación de las sobredichas medidas, procediéndose seguidamente a la realización del trámite de alegaciones posteriores contemplado en el artículo 31.2.

4. Las medidas cautelares acordadas en virtud del presente artículo se extinguirán una vez transcurridos cuatro días desde su adopción sin que se haya incoado el correspondiente procedimiento sancionador.

Por lo tanto, entendemos que las medidas cautelares van unidas en nuestro Ordenamiento jurídico a un determinado procedimiento administrativo, interventor, sancionador o el que proceda, sin que puedan tener una entidad propia fuera de él, procedimiento cuyas especialidades no se regulan en el

artículo 40 ni en ningún otro artículo del Anteproyecto, por lo que le sería de aplicación las normas del procedimiento administrativo común para todas las administraciones y procedimientos. Por lo que, entendemos que las medidas incluidas en este artículo 40 debiera reconducirse algunas, como decimos, a una Inspección más general y no únicamente deportiva, como facultades de los inspectores, otras como medidas integrantes del procedimiento interventor a que pudiera dar lugar las actuaciones de inspección y que requeriría de una regulación en este Anteproyecto y otras, como, en su caso, pudieran ser las medidas suspensivas, formando parte del correspondiente procedimiento sancionador.

También en este artículo se vuelve a atribuir hasta en dos ocasiones competencias a la directora o director competente en materia deportiva.

El artículo 41.3,d) entre los contenidos mínimos de las normas de actuación de los órganos federativos, se recoge el deber de oposición a los acuerdos federativos. Ahora bien, teniendo en cuenta que los órganos federativos que legalmente han de existir son el Presidente, la Asamblea General y la Junta Directiva y que el Presidente es miembro de ambos órganos colegiados, ese deber de oposición debe incluir no solo la oposición a los Acuerdos ya adoptados sino también la oposición en el proceso de adopción de tales acuerdos en el que participan.

El artículo 41.4,a) se refiere a que la información que en él se señala se incluya en la memoria económica que han de presentar las federaciones, pero la definición y demás circunstancias de presentación de dicha memoria económica no aparece contenida en el Anteproyecto de Ley.

Por lo demás, en el artículo 41.4 del Anteproyecto de Ley se regulan las obligaciones de información y publicidad que también habrán de ser respetuosa con la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, fundamentalmente: Reglamento(UE) 2016/ 679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos

datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Por lo que no estaría de más incluir alguna prevención en tal sentido.

Si bien, no directamente, del contenido de este artículo 41 y del artículo 43 se infiere la obligatoriedad de las federaciones deportivas, sean grandes o pequeñas, de disponer de una página web, de un portal de transparencia y de una sede electrónica, con los consiguientes costes de creación y mantenimiento de la misma que unido al criterio de suficiencia financiera y las consecuentes implicaciones económicas de su implementación en las arcas públicas cuyo alcance desconocemos ante la ausencia de valoración de las mismas en este momento procedimental por la dirección promotora.

El artículo 41.5 determina que la Dirección de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva determinará qué federaciones son consideradas de relevancia económica. Aparte de que, nuevamente, atribuye a la dirección competente una función que consideramos mejor opción dejar a la determinación de los decretos de estructura orgánica, haciendo en este momento una remisión al Departamento competente en materia deportiva, sin embargo no se establecen en base a qué criterios o bases se realizará dicha determinación, sin perjuicio de un posterior desarrollo reglamentario por el Gobierno Vasco.

El artículo 41.7 impone también una obligación que implicará un incremento en los costes de funcionamiento de las federaciones deportivas, grandes o pequeñas, que debe ser objeto de la oportuna valoración económica para determinar las implicaciones económicas en las Administraciones públicas.

El artículo 42 regula el uso de las dos lenguas oficiales en las actividades de las federaciones deportivas. Así, se obliga a las federaciones deportivas al uso de ambas lenguas oficiales en los carteles anunciadores de competiciones, sin embargo, de acuerdo con el artículo 37 esta función ha sido privatizada, por lo que, sin perjuicio de vincular las subvenciones públicas que se concedan al

adecuado uso de ambas lenguas oficiales, obligar al uso de ambas lenguas en actividades privadas de las asociaciones supone una medida que vulneraría los derechos lingüísticos de las asociaciones. De la misma forma, la elaboración de planes de normalización lingüística del euskera para todo tipo de actividades, delegadas y eminentemente privadas, vulneraría también dichos derechos. A este respecto, procede recordar que la Ley 7/ 2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, no incluye ningún pronunciamiento en este aspecto y que la 10/ 1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, recoge mandatos dirigidos a los poderes públicos trasladables a las federaciones deportivas en relación con las actividades que comportan el ejercicio de funciones públicas.

En definitiva, también el establecimiento de estas obligaciones en materia lingüística entraña compromisos económicos cuya valoración es precisa, más aún cuando el apartado 5 de este artículo 42 recoge también la obligación de las administraciones públicas implicadas de aportar los medios necesarios para que dicha normalización se efective.

El artículo 43 hace referencia a la publicidad de las normas federativas, sometiendo al trámite de aprobación administrativa a los estatutos y reglamentos federativos, aunque esta previsión no casa con lo manifestado en la Memoria: *Otra cuestión atinente al modelo de intervención pública de la nueva Ley es la relativa a la aprobación o ratificación de los reglamentos de las federaciones deportivas. Por ello **se ha considerado conveniencia eliminar el régimen de intervención pública en materia de aprobación y publicación de reglamentos federativos. Optándose por la solución que alberga el Anteproyecto estatal de nueva Ley del Deporte, en su artículo 49.5, de modo que sólo algunos reglamentos federativos deban ser sometidos a aprobación administrativa (por ejemplo, los disciplinarios).***

Realmente este requisito de la aprobación administrativa de estatutos y reglamento es difícil de entender, puesto que, de conformidad con el artículo 37 la aprobación de los estatutos y de los reglamentos que se determinen es una función pública delegada a las federaciones, por lo que una aprobación administrativa para que surta efectos carece de sentido, si es precisamente lo que

se ha delegado, salvo que la aprobación a que se refiere el artículo 37 se refiera a la elaboración de los mismos, de modo que lo que se apruebe sea únicamente un proyecto de tales normas pendiente, por tanto de trámites posteriores. En cualquier caso, la aprobación administrativa de los reglamentos debiera limitarse a aquellos reglamentos cuya aprobación ha sido delegada y que se determinaran reglamentariamente, para guardar coherencia con el artículo 37.

Por otro lado, la necesidad de una aprobación administrativa en el caso de las federaciones vascas, como apuntábamos anteriormente con respecto al proceso de constitución federativa, duplica los trámites administrativos al requerirse también un acto de inscripción, pudiendo fusionarse ambos, ya que únicamente serán objeto de inscripción los que cuenten con la aprobación administrativa.

Por otro lado, en el artículo 43.2 no concluye claramente si los actos que en él se citan son sucesivos, aunque parece que sí, de forma que la eficacia de la norma en cuestión se produce con la integra publicación en las sedes electrónicas federativas y administrativa, lo cual supone que ya se ha llevado acabo la inscripción previa en el Registro. Por otro lado, la sede electrónica no lo es de la Dirección sino de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

Una corrección semántica es preciso realizar en el último inciso del artículo 43.2: *en la sede electrónica **del** correspondiente órgano foral del territorio histórico*

El artículo 44, del personal directivo, incluye una serie de actuaciones de formación y asesoramiento a cargo de esta Administración que inexorablemente han de tener unas repercusiones económicas en la misma que habrán de ser valoradas por la Dirección promotora en la correspondiente Memoria económica, aun cuando las mismas sean continuidad de las que ya existen en la vigente Ley.

Sorprende, por otra parte, que se realice una llamada a la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en la materia para llevar a cabo tales actuaciones, ni tan siquiera al Departamento competente en la materia, cuando anteriormente se venía residenciando en la Dirección competente en

materia deportiva las concretas funciones en la materia, algo sobre lo que esta Asesoría Jurídica se ha pronunciado manifestando lo inapropiado de tales previsiones.

Por otra parte, señala la Memoria que *Se elimina la previsión del actual artículo 30.2 de la LDPV, que establece que el Gobierno Vasco aprobará en un futuro un estatuto para el personal directivo. Tal estatuto ya se aprobó en 2006 (Capítulo VI del Decreto 16/2006) y, en consecuencia, deviene innecesaria tal previsión legal.* Ahora bien, la circunstancia de que en la actualidad exista ese estatuto aprobado, nada obsta para que dicho mandato legal se mantenga, puesto que, si desaparece, desaparece la obligación del gobierno de abordar dicha aprobación. Si extrapoláramos esta afirmación a otros desarrollos reglamentarios ya producidos, debieran eliminarse las obligaciones destinadas al Gobierno de desarrollos reglamentarios, por ejemplo, la determinación de los aspectos que han de contener los estatutos de la Unión de Federaciones Deportivas a que se refiere el artículo 53.2 del Anteproyecto.

El artículo 45 regula el régimen económico-patrimonial de las federaciones deportivas y atribuye a la Dirección General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva una potestad reglamentaria, la de regular los principios y normas de contabilidad a las que habrán de someterse las federaciones deportivas, atribución que esta fuera de lugar. Ya decíamos en otro lugar de este Informe que en virtud de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pero sobre todo, por la Ley de Gobierno de Euskadi, la potestad de dictar reglamentos de desarrollo de las leyes del Parlamento Vasco corresponde al Gobierno Vasco y a los Consejeros la de dictar disposiciones de carácter general en materias de su departamento.

El apartado 2 del artículo 45 señala que las federaciones deportivas no podrán aprobar presupuestos deficitarios, expresión esta última que debiera de mejorarse, puesto que, en los presupuestos, por su propia naturaleza, los ingresos y gastos son coincidentes, por los que nunca serían deficitarios en su aprobación, otra cuestión sería los resultados obtenidos en su ejecución o en su

liquidación. Quizás lo que se quiera indicar es que las federaciones no podrán endeudarse para cubrir sus gastos.

Nuevamente se recoge en este artículo, apartados 2 y 3, la concreción del órgano que se atribuye una función de autorización (Dirección competente en materia deportiva).

El apartado 3 remite el establecimiento del porcentaje de gastos a comprometer con carácter plurianual a lo que se establezca reglamentariamente. Esta apelación al reglamento no se sabe bien si es al del apartado 1 o un reglamento emanado del Gobierno.

El artículo 45.4 y 46.1 permite que las federaciones deportivas puedan ejercer otro tipo de actividades comerciales, industriales, etc. y reconoce la exclusividad de la titularidad de los derechos de explotación económica de las competiciones deportivas. En definitiva, supone la realización de actividades económicas por parte de sujetos a los que la propia Ley reconoce la obligación de dotarles de dinero público mediante subvenciones que pueden entrar en colisión con la prohibición de la Unión Europea de las ayudas de Estado, por lo que será preciso delimitar perfectamente que las ayudas públicas lo son para aquellas finalidades directamente relacionadas con las funciones públicas delegadas que desarrollan, entre las que no se encuentra la organización de competiciones deportivas.

El artículo 48 introduce dos documentos nuevos a elaborar por la Administración competente: informe que detalle que la situación económica de la federación le impide el cumplimiento de sus funciones y, como consecuencia del mismo, un plan de viabilidad. En primer lugar, entendemos que la ubicación sistemática apropiada de este artículo debiera de situarlo en el capítulo correspondiente a la Inspección. Por otra parte, en la Memoria no se explica cuáles sean los medios materiales y personales destinados a esta finalidad, si tal actuación requiere de nuevos medios o son suficientes los existentes y las repercusiones económicas de su implantación.

El segundo inciso del artículo 49.2 consideramos que debiera corregirse en este sentido: *La determinación del destino **del patrimonio** de las federaciones vascas se verificará por la **Dirección de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente** en materia deportiva y la determinación del destino de las federaciones territoriales se llevará a cabo por los correspondientes Órganos Forales de los Territorios Históricos.*

También aquí atribuye una concreta función a la Dirección competente en materia deportiva que debiera dejarse a su determinación en los concretos decretos de estructura orgánica y funcional.

El artículo 50 regula la revocación del reconocimiento de federaciones deportivas ahondando, a nuestro juicio, en la ceremonia de la confusión. El artículo 36.1 se refiere también a este reconocimiento como acto administrativo y como acto administrativo que es puede ser objeto de revocación si dejan de cumplirse los requisitos por los que se concedieron. Ahora bien, en el artículo 35 se refiere a la aprobación administrativa y a la inscripción en el Registro de Entidades Deportivas, mientras que el artículo 57.1 determina que ***La inscripción de una entidad deportiva en el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco comportará su reconocimiento oficial** a los efectos de la presente Ley.* Por lo tanto, según este último artículo, el reconocimiento oficial no es un acto administrativo sino una consecuencia jurídica que lleva aparejada la inscripción y se produce *ope legis*, de forma que la cancelación de su inscripción acarreará la pérdida de dicho reconocimiento oficial.

En definitiva, se hace preciso dar coherencia al Anteproyecto adecuando los citados artículos a la verdadera naturaleza de los actos en ellos descritos.

El artículo 50.2 señala que la revocación del reconocimiento comportará la obligación de resolver, sin embargo, el artículo 49.1 señala que las federaciones deportivas se disolverán por decisión de la Asamblea general o por resolución judicial. Por ello, recomendamos la introducción de una precisión técnica en el artículo 50.2,c): La obligación de la Asamblea General de decidir la disolución de la federación deportiva.

De nuevo se vuelve a recoger una concreta función del Director/a competente en materia deportiva que debiera quedar a la decisión de los decretos de estructura orgánica.

El Capítulo VI del Título V regula la Unión de Federaciones Deportivas Vascas y las selecciones vascas y comienza con el artículo 51 definiendo la Unión de Federaciones Deportivas Vascas, con una novedad: excluye de su seno las federaciones territoriales en los supuestos que existan.

El artículo 53.3 atribuye la aprobación de los estatutos a la Dirección (la persona titular) competente en materia deportiva cuando, reiteramos, la solución adecuada es, a nuestro juicio la que propone la Ley vigente: residenciarla en el Departamento competente en materia deportiva.

El Capítulo VII del Título V se dedica al Registro de Entidades Deportivas del País Vasco. El artículo 56, actos objeto de inscripción, merece algún comentario en su relación con los artículos 43 y 57. En efecto, entre los actos de inscripción en el Registro se citan los del apartado c), la aprobación y modificación de los estatutos; d), la aprobación y modificación de los reglamentos federativos; y g), la revocación del reconocimiento de las federaciones deportivas. De la lectura de los artículos 43 y 56, c) y d), no se llega a comprender lo qué será objeto de inscripción: los estatutos, reglamentos y sus modificaciones o los actos de aprobación de los mismos o ambos.

El artículo 56, g), por su parte vuelve a incidir en un aspecto anteriormente comentado, al referirse a la revocación del reconocimiento de las federaciones deportivas, cuando, reiteramos, de acuerdo con el artículo 57.1 la inscripción de una entidad deportiva en el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco comporta dicho reconocimiento automáticamente, es decir, el reconocimiento se produce *ope legis* una vez inscrito, por lo que su revocación no es necesaria, puesto que, a sensu contrario, desaparecida la inscripción, desaparece también el reconocimiento. Más bien, lo que debiera de ser objeto de inscripción y de revocación es el acto de aprobación administrativa de las federaciones

deportivas. Por otra parte, hay que tener en cuenta que las federaciones también pueden desaparecer por decisión de la propia federación de disolución, tal como se establece en el artículo 49, por lo que tal circunstancia debiera de acceder también al Registro y ser motivo de desaparición del reconocimiento oficial. Por lo que, quizás en el artículo 57 se debiera matizar que la revocación de la aprobación y la disolución de la federación provocarían la desaparición de dicho reconocimiento oficial.

Curiosamente, en los artículos de desarrollo de este Capítulo VII, se alude, a nuestro juicio acertadamente, al Departamento, no a la Dirección, competente en materia deportiva.

El Título VI, relativo a las competiciones deportivas y licencias, se divide en dos capítulos para cada una de dichas materias: competiciones deportivas y licencias. Tanto la exposición de motivos como la Memoria indican que este Título no experimenta grandes transformaciones con respecto a lo actualmente vigente, al margen de una adecuada ordenación de los artículos que ahora aparecen agrupados en dos capítulos según la concreta materia que tratan. Concretamente señala la Memoria en su párrafo 141,

El actual artículo 44 de la LDPV realiza una clasificación de las competiciones deportivas: oficiales y no oficiales; de ámbito internacional, de ámbito estatal, de ámbito autonómico y de ámbito territorial inferior; de carácter profesional y de carácter federado; de deporte federado, de deporte escolar y de deporte universitario. Entendemos que debe mantenerse tal clasificación excepto la diferenciación entre competiciones de carácter profesional y competiciones de carácter aficionado en la medida que las demás tipologías sí se encuentran reflejadas a lo largo del texto, pero no parece que el Parlamento Vasco vaya a dotar a las competiciones profesionales que se celebran en el País Vasco de un régimen jurídico singular. Parece razonable que sólo deban establecerse aquellas clasificaciones que sean útiles en la Ley porque existan en el seno de la misma diferentes regímenes jurídicos para unas competiciones y otras. Y no es el supuesto de las competiciones profesionales. En la actual LDPV no establece, ni lo hará la nueva Ley, un diferente régimen jurídico para las competiciones profesionales y para las restantes.

Ahora bien, en la nueva clasificación proyectada en el artículo 59 desaparece también la relativa a las competiciones de ámbito internacional, estatal, autonómico y de ámbito territorial inferior.

En el artículo 60 vuelve a reiterarse la incongruencia que aparece reflejada a lo largo de todo el texto del Anteproyecto y que aquí resulta más inexplicable al encontrarse plasmada dentro del mismo artículo. Así, mientras que las funciones de ordenación, calificación y autorización de las competiciones oficiales escolares de ámbito autonómico se atribuyen, acertadamente, al Departamento competente en materia deportiva (artículo 60.3), sin embargo, esas mismas funciones en competiciones oficiales interuniversitarias se atribuyen a la Dirección competente en materia deportiva.

El artículo 52.2 de la vigente Ley del Deporte del País Vasco establece que los clubes y agrupaciones que a la entrada en vigor de esta Ley quieran adscribirse por primera vez a la federación deportiva de un territorio histórico distinto al del domicilio social deberán contar con la autorización de la federación deportiva correspondiente a su domicilio social y de la federación deportiva en la que se pretende la inscripción. Esta previsión desaparece en el Anteproyecto, por lo que únicamente los que hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley y con carácter tradicional compitieran en un territorio distinto podrán continuar haciéndolo, sin que se abra dicha posibilidad a nuevos clubes y agrupaciones. Por otra parte, el contenido del artículo 64 en su redacción actual parece más propio de las disposiciones finales, concretamente de una disposición adicional.

El artículo 65 regula por primera vez la ventanilla única de eventos deportivos, cuyo contenido no ofrece tacha de legalidad alguna. No obstante, se echa en falta en la Memoria y, en cualquier caso, deberá ser tratado en la Memoria económica que se emita, las implicaciones económicas y de medios personales y materiales de esta previsión.

Señala la Memoria en el párrafo 146 que

*En Euskadi, el Decreto 38.4 del Decreto 16/2006 establece que en “las actividades o competiciones no oficiales no será precisa la autorización de las federaciones deportivas aunque participen deportistas con licencia federada. Las federaciones deportivas no ostentan competencias sobre todas las competiciones o actividades propias de su modalidad deportiva en su ámbito territorial”. **A la luz de lo anterior se eleva el rango de esta previsión reglamentaria y se incorpora a la nueva LAFYD de modo que sea el Parlamento Vasco quien garantice ese modelo.***

El Anteproyecto, sin embargo, no contempla dicha previsión reglamentaria.

El Capítulo II de este Título VI se refiere a las licencias deportivas y se inicia con el artículo 46, cuyo apartado 2 se refiere a las tarjetas recreativas o de servicios, las cuales dan lugar *únicamente a la participación en competiciones no oficiales*. La redacción no es muy afortunada y no se comprende bien lo que se quiere trasladar, en cualquier caso, si realmente sobre las competiciones no oficiales las federaciones deportivas no ostentan monopolio alguno y su organización no precisa de autorización federativa ni su ordenación es exclusiva de las federaciones, dicha tarjeta no otorgará en todos los casos derecho alguno a participar en las competiciones no oficiales, sino que habrá que estar a las normas que la propia organización de la actividad deportiva determinen.

El artículo 69.2 remite al desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones económicas y procedimentales atinentes a la tramitación y expedición de las licencias federativas. No parece que sistemáticamente sea este el lugar adecuado para esta previsión, más bien dicho contenido creemos que se ajusta más a lo prevenido en el artículo 67 relativo a la expedición de licencias en el que, además, se recoge una exigencia procedimental para su expedición: los reconocimientos médicos.

El Título VII del Anteproyecto regula en tres capítulos diferenciados la actividad física y deporte en edad escolar, en la universidad y en la formación profesional. Tanto la exposición de motivos del Anteproyecto como la Memoria destacan los dos aspectos novedosos que incorpora este Anteproyecto: la extensión del deporte y la actividad física a la etapa escolar que va de los 0 a los 6 años, así como a la Formación Profesional. Explica la Memoria en su párrafo 157 que

*Respecto a este Título VII se incorpora un nuevo contenido, que estaba olvidado en la vigente LDPV y en la casi totalidad de leyes autonómicas del deporte: la Formación Profesional. Las alumnas y los alumnos, cuando finalizan la Educación Secundaria Obligatoria **no sólo cursan estudios de Bachillerato y posteriormente se forman en la Universidad; son numerosas las personas que inician estudios de Formación Profesional y por ello la nueva Ley contempla, expresamente, la promoción de la actividad física y del deporte en el ámbito de la Formación Profesional.** Se trata de una de las acertadas sugerencias formuladas durante el proceso de revisión de la LDPV.*

Esta nueva regulación permite la incorporación de la actividad física y deporte a todos los niveles de enseñanza, universitarias y no universitarias y, en estas, obligatorias y no obligatorias, salvo el Bachillerato, que es la gran ausente tanto en la vigente Ley como en el Anteproyecto, sin que se encuentre una explicación objetiva de ello.

El artículo 72 en consonancia con el artículo 3.2 establece que corresponde al Gobierno Vasco la regulación de las bases y principios generales de la actividad física y del deporte en edad escolar, en aras a garantizar la máxima homogeneización posible del modelo en los tres Territorios Históricos. La regulación de esta cuestión no nos parece la apropiada. De una parte, desde un punto de vista sistemático, las competencias reconocidas a los diferentes niveles institucionales se recoge en el Título II del Anteproyecto y, en concreto, esta materia se reconoce a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en el artículo 3 y ello unido al hecho de que en nuestro Ordenamiento Jurídico no existe una reserva material a favor del Reglamento, hace que la regulación de dichas bases y principios generales deba ser realizada por la propia Ley sin perjuicio de la colaboración que como en cualquier materia pueda proporcionar el Reglamento a la Ley.

El artículo 73.6 se refiere a las competiciones deportivas para escolares menores de 15 años, excluyendo las competiciones deportivas para escolares de 15 y 16 años, sin que, aparentemente, existan razones objetivas para tal exclusión, ni en la Memoria se den razones que lo justifiquen. No hay que olvidar que el artículo 70 define la actividad física y deporte en edad escolar como aquella actividad

organizada que es practicada en horario no lectivo por escolares hasta los 16 años de edad.

La redacción del artículo 74.2 incurre, a nuestro juicio, en un error al expresar que las federaciones deportivas serán las entidades, básicamente, por lo que parece inferirse que pueden existir otras, **encargadas** de la asistencia técnica y colaboración en la organización y ejecución de tales programas de actividad física y deporte, pero dicha labor sólo la realizan cuando así se lo soliciten.

Respecto al Capítulo II, actividad física y deporte en la Universidad, la Memoria menciona en su parágrafo 168 que *En las sesiones de trabajo celebradas para la revisión de la vigente LDPV se ha sugerido que la nueva Ley mencione en materia de deporte universitario la promoción de la actividad física con fines de salud, lo que se procede a incorporar.* Sin embargo, no se ha encontrado mención alguna a dicho aspecto en el texto del Anteproyecto.

Nuevamente, en los artículos 75.2 y 77.2 del Anteproyecto aparecen reiteradas tres cuestiones sobre las que venimos incidiendo a lo largo de este informe: de una parte, el artículo 75.2 atribuye al Departamento competente en materia deportiva la adopción de directrices para coordinar las actividades deportivas competitivas entre Universidades, mientras que el 77.2 se remite a la Dirección competente en materia deportiva para establecer su obligación de colaboración en los programas universitarios; en segundo lugar, que, a nuestro juicio, tal género de atribuciones debieran realizarse siempre a favor del Departamento; y, por último, nuevamente aparece aquí la *vis* atractiva de la materia *deporte*.

El Título VIII lleva por título *Investigación, innovación y formación del personal técnico deportivo. Voluntariado*, respecto del cual la exposición de motivos dice lo siguiente:

El Título VIII se destina a la formación de técnicas y técnicos deportivos, a la investigación y a la innovación. Con relación a la Ley hasta ahora vigente desaparece la exigencia de titulaciones, materia regulada por la nueva Ley que regula el acceso y ejercicio de las profesiones del deporte. El título reconfigura el papel de la Escuela Vasca de Actividad

Física y Deporte, confiriéndole un liderazgo interdepartamental en la coordinación de las formaciones deportivas.

La exposición de motivos nada dice respecto del Voluntariado que es objeto también del Título VIII. Por otra parte, tanto la rúbrica de este Título como la exposición de motivos se refieren únicamente a la formación del personal técnico deportivo, pero del contenido del mismo se observa que dicha formación se extiende también a juezas, jueces, directivas y directivos, por lo que sugerimos modificar la exposición de motivos y la rúbrica del Título de forma tal que se aluda al verdadero contenido del mismo.

El artículo 80, Investigación e Innovación, reza así:

Los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma competentes en materia de actividad física, deporte, educación, tecnología y desarrollo económico promoverán el impulso, desarrollo y ejecución de actuaciones de investigación e innovación en el ámbito de las ciencias de la actividad física y del deporte, estableciendo fórmulas de colaboración con otras Administraciones Públicas, universidades, colegios profesionales y distintos entes y agentes deportivos.

Es decir, en este artículo el Anteproyecto se separa del criterio mantenido en los artículos anteriores y la *vis* atractiva de la materia deporte no aparece imponerse y separa perfectamente ambas materias, actividad física y deporte, ahondando en la confusión que en determinados aspectos contribuye el Anteproyecto con su redacción, puesto que da a entender que los departamentos competentes en materia de actividad física y deporte son más de uno.

El contenido del primer inciso del artículo 81.3 debiera de situarse entre las funciones del artículo 81.1.

El artículo 81.4 relega al desarrollo reglamentario la determinación de la organización, competencias y funcionamiento de la Escuela Vasca de Actividad Física y Deporte, previsión que existe en idénticos términos en la vigente Ley (artículo 65.3), sin que a hasta la fecha dicho desarrollo reglamentario se haya producido. En este sentido, parece más apropiado eliminar dicha obligación y,

para el caso de precisar tal desarrollo, llevarla a cabo a tenor de la potestad reglamentaria que la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, reconoce al Gobierno en su artículo 18,c).

El artículo 82 recoge como novedad la regulación del voluntariado deportivo y su apartado 2 dispone que *El Departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva fomentará y promocionará el voluntariado deportivo con otras Administraciones Públicas, especialmente con las Entidades Locales, universidades, entidades deportivas y aquellas otras que desarrollen programas de acción voluntaria en el ámbito de la actividad física y del deporte que tengan por objeto la colaboración, difusión y participación del voluntariado deportivo en el País Vasco.* Ahora bien, no todas las universidades y entidades deportivas son Administraciones Públicas, por lo que habrá de corregirse la redacción, por ejemplo, de la siguiente forma:

*El Departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva fomentará y promocionará el voluntariado deportivo con otras Administraciones Públicas, especialmente con las Entidades Locales, **con las** universidades, **con las** entidades deportivas y **con** aquellas otras que desarrollen programas de acción voluntaria en el ámbito de la actividad física y del deporte que tengan por objeto la colaboración, difusión y participación del voluntariado deportivo en el País Vasco.*

El Título IX regula la asistencia y protección de las y los deportistas. Es preciso señalar en primer lugar que el esfuerzo del Anteproyecto de Ley por la eliminación de las diferencias por razones de género, entre las cuales se encuentra la utilización de un lenguaje neutro, se contradicen con la introducción de expresiones como las de la rúbrica de este Título que no hace sino, precisamente, introducir tal diferencia cuando no existe discriminación alguna si rubricáramos el Título de esta manera: *Asistencia y protección de deportistas*, al ser el término deportista neutro en este sentido.

La exposición de motivos dice con respecto a este Título: *El Título IX regula la asistencia y protección de deportistas y se desliga del Título que ordena el deporte de alto nivel. La novedad más significativa es que a partir de esta Ley 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.

En este sentido, el Capítulo I de dicho Título se dedica a regular una serie de disposiciones generales, pero se entiende que lo son de dicho Título. Sin embargo, el Capítulo se inicia con un artículo, el 83, que contiene el concepto de deportista que, a nuestro juicio tendría mejor encaje en el Título I de la Ley referido a las disposiciones generales de la Ley, máxime teniendo en cuenta que a deportistas se refieren artículos de la Ley distribuidos entre los diferentes Títulos de la misma. Es cierto, que en la vigente Ley incorpora dicho precepto en el artículo 66, Capítulo I, disposiciones generales, del Título VII, Asistencia y protección de las y los deportistas, aunque, a nuestro juicio la crítica sigue siendo la misma, también es cierto que en el Título VII de la vigente Ley se regula también el deporte de alto nivel, mientras que en la regulación proyectada se desgaja en un Título aparte.

El artículo 84 alude a deportistas menores y mayores de 16 años, con lo que deja fuera a los de 16 años, para los que no existe previsión alguna.

Ya en el Capítulo II, sobre coberturas de riesgos y responsabilidad civil, el artículo 86.2 realiza una remisión al desarrollo reglamentario de igual forma a como lo hace la Ley vigente, por lo que nos remitimos a lo comentado anteriormente respecto al artículo 81.4.

El Capítulo III atiende a la asistencia sanitaria y medicina del deporte. El primer inciso del artículo 87.1 no se refiere a la actividad física sino a la práctica deportiva libre. Y el artículo 88 vuelve a atribuir una concreta función a la Dirección competente en materia deportiva: reiteramos también aquí lo manifestado anteriormente.

El artículo 91 se remite nuevamente a un desarrollo reglamentario que bajo la vigencia de la actual Ley no se ha realizado a pesar de recogerse también en la

actualidad: nos remitimos a lo dicho sobre este particular al comentar los artículos 81.4 y 86.2.

El Título X regula el Deporte de Alto Nivel. El artículo 94.1 atribuye al Departamento competente en materia deportiva la aprobación de los programas de apoyo al deporte de alto nivel y el apartado 5 de dicho artículo atribuye a la Dirección funciones de colaboración con los órganos forales de los territorios históricos, entendemos, por las razones ya expuestas, que dicha atribución debiera de serlo también al Departamento competente en materia deportiva. Otro tanto cabe decir de la función encomendada a la Dirección competente en materia deportiva por el artículo 97.

El artículo 94.5 no hace sino concretar para el ámbito deportivo las previsiones del artículo 16.7 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, sin que aporte nada al Ordenamiento Jurídico vigente, por lo que recomendamos su supresión.

Nuevamente el artículo 99 se remite a la regulación que haga el Gobierno Vasco del estatuto del deportista de alto nivel (conviene modificar el título para utilizar un lenguaje de carácter no sexista, sustituyendo estatuto del deportista de alto nivel por estatuto de la o del deportista de alto nivel, u otra formulación neutra) en idénticos términos a los de la Ley vigente, por lo que nos remitimos a lo manifestado en los artículos 81.4, 86.2 y 91.

La Memoria en su párrafo 195 alude a que *En el ámbito de protección de las y los deportistas menores de edad se establece la prohibición a las federaciones deportivas para el establecimiento de limitaciones estatutarias o reglamentarias para los extranjeros y extranjeras menores de edad, al objeto de posibilitar en todo momento su integración social a través de las competiciones deportivas. Se trata también de elevar el rango de protección de una garantía ya establecida en el artículo 41.2 del Decreto 16/2006, de 31 de enero, de federaciones deportivas del País Vasco, disposición que ha tenido que ser aplicada, en la práctica, ante las restricciones sufridas por deportistas menores de edad procedentes de otros países.* Nada de ello ha encontrado plasmación en este Anteproyecto de Ley

Los Títulos XIII y XIV abordan los regímenes disciplinario y sancionadores deportivos, junto con la inspección deportiva de los equipamientos y servicios deportivos.

En nuestro ordenamiento jurídico, el *ius puniendi* (poder de castigar) del Estado se desdobra en dos ámbitos: por una parte, el Derecho Penal que regula las penas que llevan aparejadas las conductas tipificadas como delitos, regulación cuyo establecimiento corresponde al Estado (art. 149.1.6.^a de la Constitución), mientras que su aplicación y control atañe a la potestad jurisdiccional ejercida por los Juzgados y Tribunales que integran el Poder Judicial (orden jurisdiccional penal); por otra parte, el Derecho Administrativo Sancionador, el cual establece las sanciones a imponer por la comisión de conductas infractoras, cuya determinación habrá de realizarse por Ley y su aplicación corresponde a los órganos administrativos de las Administraciones Públicas competentes y su control final al Poder Judicial (orden jurisdiccional contencioso-administrativo).

Ahora bien, dentro de la potestad sancionadora de la administración se ha venido distinguiendo la potestad disciplinaria ejercida sobre quienes se vinculan jurídicamente con los entes públicos a través de las denominadas «relaciones especiales de sujeción», las cuales se caracterizan porque existe una cierta subordinación o dependencia de estos sujetos respecto de la Administración, sin estar en un plano jurídico equivalente a los administrados, distinción clásica que se ha extrapolado al ámbito del Derecho deportivo. Es decir, la potestad sancionadora es la prerrogativa con la que cuentan las administraciones públicas para imponer sanciones a los administrados que lleven a cabo una conducta contraria al Ordenamiento Jurídico, mientras que la potestad disciplinaria es la que la Administración ejerce sobre las personas que están integrada en su organización. Así, mientras la potestad sancionadora de la Administración es aquella que le permite reprimir las infracciones por incumplimiento de los deberes genéricos de los ciudadanos, obligados por un deber general de sujeción cuyo fundamento es la protección del orden social, en la potestad disciplinaria se ejercita la facultad de establecer normas, de hacerlas cumplir y de establecer infracciones e imponer las correspondientes sanciones a las personas sometidas a

una relación de sujeción especial cuyo fundamento reside en la autoprotección o autotutela.

Tanto la jurisprudencia como la doctrina han venido admitiendo la existencia de ambas para justificar ciertos límites en el disfrute de los derechos constitucionales, especialmente en lo tocante al principio de legalidad. Sin embargo, jurisprudencia y doctrina se vienen mostrando cada vez más reticentes a la admisión de la existencia de estas relaciones de sujeción especial, especialmente por la merma en las garantías constitucionales que supone para estos últimos. El legislador se ha hecho eco de esta última corriente y buena prueba de ello son las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Así, el artículo 25.3 de esta última extiende la aplicación de sus disposiciones en la materia al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo. Y la Ley 39/2015 no contiene salvedad alguna de aplicación de sus disposiciones a procedimientos disciplinarios seguidos respecto al personal a su servicio, como sí lo hacía la Ley 3/1992 que derogaba.

En cualquier caso, uno de los ámbitos en el que tradicionalmente se ha venido admitiendo la existencia de las relaciones de sujeción especial es el deportivo, con base en otros fundamentos para justificar su existencia, su distinción con la potestad sancionadora general y la disminución de algunas garantías constitucionales. Así, se alude a las singularidades propias de la materia deportiva como son: la gran repercusión que la imposición de sanciones disciplinarias tiene en el desarrollo de la competición, la cual exige una sumariedad incompatible con las garantías del procedimiento sancionador, lo que ha llevado a crear el principio *pro competitione*, la multitud de modalidades deportivas y de organizaciones con facultad para imponer sanciones, lo que tiene su consecuencia en el principio de legalidad, ya que hace imposible tipificar, en normas con rango de ley, la gran cantidad de infracciones y sus correspondientes sanciones; y, por último, también se diferencian ambas potestades por el sujeto que las ejerce.

En definitiva, el sistema sancionador deportivo está formado por ambos regímenes, el disciplinario mediante el que se sancionan las infracciones de las normas deportivas por parte de los participantes en la actividad deportiva, y el sancionador que castiga aquellas infracciones cometidas en el ámbito deportivo por cualquier persona física o jurídica con el fin de proteger el orden general, especialmente la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos.

Por otra parte, 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, incluso con capacidad de creación normativa, lo que hace que exista una gran dispersión normativa.

La Memoria, en los párrafos 210 y siguientes se esfuerza en explicar la aplicabilidad, únicamente, de los principios informadores del procedimiento sancionador común de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a nuestro juicio de forma un tanto desafortunada y contradictoria, puesto que no puede afirmarse que una Ley es de aplicación en una parte y en otra no. Ciertamente, en varios los pasajes de la Memoria, de una parte, diferencia entre el carácter básico y de aplicación, por tanto, en nuestra Comunidad Autónoma de la Ley 39/2015 y el ámbito subjetivo de la misma, aunque, finalmente, nada dice sobre su ámbito subjetivo determinado en el artículo 2; y, por otra parte, se alude a que no es posible aplicar plena y directamente a una persona jurídica privada, como son las federaciones deportivas, todos los preceptos que integran el procedimiento administrativo común, aunque en la Memoria no se realiza ninguna análisis respecto a la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas. Por lo demás, no hay que olvidar que las resoluciones adoptadas en materia de disciplina deportiva son recurribles en vía administrativa ante la justicia deportiva y, en último término, ante la jurisdicción contencioso administrativa.

La propia Memoria, en otro párrafo del mismo, concretamente en el 208, justifica la ampliación del plazo de caducidad de los procedimientos

extraordinarios a 6 meses basándose, precisamente, en la habilitación recogida en la Ley 39/ 2015, por tanto, aplicándola directamente.

Es decir, si acudimos al citado artículo 2, el mismo señala lo siguiente

- 1. La presente Ley se aplica al sector público, que comprende:*
 - a) La Administración General del Estado.*
 - b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.*
 - c) Las Entidades que integran la Administración Local.*
 - d) El sector público institucional.*
- 2. El sector público institucional se integra por:*
 - a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.*
 - b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.*
 - c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.*
- 3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior.*
- 4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.*

Por tanto, si partimos de la consideración de las federaciones deportivas como entidades puramente privadas, no se comprende que se cuestione la aplicabilidad de la Ley 39/ 2015 a las mismas.

En el fondo, lo que subyace en la Memoria es que las federaciones deportivas en su configuración legal no son simples entidades con una base asociativa privada. Y aquí reside la clave para despejar la cuestión de la aplicabilidad de la Ley 39/ 2015 a las mismas.

En este sentido, no existe unanimidad en la doctrina sobre la respuesta a ofrecer a la cuestión de la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas. Lo que no ofrece ninguna duda es que se trata de entidades a las que la Ley encomienda el ejercicio de funciones públicas e incluso el desarrollo de potestades administrativas como es la sancionadora. Así, mientras algunos autores se postulan a favor de su calificación como entidades privadas dependientes de las Administraciones Públicas, a las que, en consecuencia les sería de aplicación la letra b) del apartado 2) del artículo 2 de la Ley 39/2019, que afirma la aplicabilidad de esta Ley a las mismas cuando ejercen potestades administrativas; otros, en cambio, consideran que estamos en presencia de Corporaciones de Derecho Público, precisamente por su particular régimen jurídico: son de creación legal, su obligatoriedad y monopolio y, en consecuencia, les sería de aplicación el artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de forma que la aplicación de esta sólo tendría carácter supletorio respecto de su normativa específica. De ahí que consideramos imprescindible aprovechar la ocasión que brinda la aprobación en la Comunidad Autónoma de Euskadi de una nueva Ley de la Actividad Física y del Deporte para incorporar en la regulación de las federaciones deportivas una definición de las mismas que aluda al carácter de las mismas. Sin embargo, el Anteproyecto define a las federaciones deportivas en su artículo 30 como entidades privadas in entrar a valorar las consecuencias y las razones de tal definición, aunque en su artículo 114.2 determina que la legislación estatal reguladora del procedimiento sancionador tendrá carácter supletorio respecto a los procedimientos disciplinarios deportivos, y no solo de los principios generales como se señala en la Memoria, acogiendo, parece, la tesis de la consideración de las federaciones deportivas como corporaciones de derecho público.

El primer inciso del artículo 115.1 (*El procedimiento ordinario, basado en los principios de preferencia y sumariidad, será aplicable cuando se requiera la intervención inmediata de los órganos disciplinarios para garantizar el normal desarrollo de las mismas*), en los términos que aparece redactado resulta de difícil comprensión, puesto que no se sabe a qué normal desarrollo se refiere con el empleo del pronombre *mismas* (tal vez competiciones) cuya referencia anterior no se encuentra en el precepto.

El párrafo 225 de la Memoria señala que, *De este modo, el ejercicio de la potestad disciplinaria deportiva que se desarrolle mediante el procedimiento administrativo extraordinario se ajustará a los principios generales establecidos en la legislación de procedimiento administrativo común. **Dicho procedimiento se desarrollará reglamentariamente debiendo diferenciarse, en todo caso, la fase instructora de la sancionadora, que se encomendarán a órganos diferentes***

En la Ley no aparece esa remisión expresa al desarrollo reglamentario, sin perjuicio que desde el Gobierno pueda decidirse la necesidad de desarrollo en base a su potestad reglamentaria.

El artículo 117.2 atribuye a la Dirección competente en materia deportiva la comunicación para la incoación del expediente disciplinario en el procedimiento extraordinario, cuando entendemos, como reiteradamente hemos aludido a lo largo de este Informe, debiera atribuirse dicha función al Departamento.

El artículo 118 del Anteproyecto dispone lo siguiente:

El Gobierno Vasco, en el ámbito del deporte escolar y universitario, así como las federaciones deportivas del País Vasco, aprobarán los correspondientes reglamentos disciplinarios que deberán contemplar las siguientes cuestiones:

- a) Un sistema tipificado de infracciones graduándolas en función de su gravedad.*
- b) Un sistema de sanciones, así como las circunstancias que atenúen o agraven la responsabilidad de la persona infractora y los requisitos de extinción de la responsabilidad disciplinaria.*
- c) Unas normas que garanticen la inexistencia de una doble sanción por los mismos hechos, la proporcionalidad de las sanciones, la retroactividad de las normas cuando resulten favorables a la persona inculpada y la prohibición de sancionar por infracciones no tipificadas con anterioridad al momento de su comisión.*
- d) Unos procedimientos disciplinarios para la imposición de sanciones.*
- e) Un sistema de recursos contra las resoluciones dictadas.*

A juicio de esta Asesoría Jurídica, debiera de dotarse a nuestro Ordenamiento Jurídico de la suficiente armonía y congruencia para que sus disposiciones y los objetivos perseguidos con las mismas se alineen en los mismos parámetros. Así,

en lo referente al ámbito del deporte escolar, el artículo 31.2 de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca, atribuía al Órgano Máximo de Representación de los centros docentes de la Escuela Pública Vasca, entre otras atribuciones, la de conocer y, en su caso, revisar las medidas correctoras de convivencia en los centros escolares, de acuerdo con las normas que regulen los derechos y deberes del alumnado [letra g)], en la redacción dada por la Ley 3/2008, de 13 de junio, de segunda modificación de la Ley de la Escuela Pública Vasca. En el mismo sentido se modifica el artículo 34, relativo a las funciones del director o directora, entre las que se encuentra la establecida en la letra f): *Favorecer la convivencia en el centro, garantizar la mediación en la resolución de los conflictos e imponer las medidas correctoras que correspondan a los alumnos y alumnas en cumplimiento de la normativa vigente, sin perjuicio de las competencias que, en este tema tenga atribuidas el órgano máximo de representación del centro. A tal fin se promoverá la agilización de los procedimientos para la resolución de los conflictos en los centros.*

Las modificaciones introducidas en la Ley de Escuela Pública, a los efectos que aquí interesan, tratan de evitar el empleo de expresiones como infracciones y sanciones en la etapa escolar y el Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, adapta esta materia a los citados cambios introducidos por la citada Ley 3/2008, cuyo ámbito de aplicación se extiende a todos los centros de enseñanza no universitaria, cuya parte expositiva dice lo siguiente:

Así pues, el objeto de este nuevo Decreto es la regulación del marco de convivencia en el que los alumnos y alumnas han de aprender a ejercer sus derechos y a cumplir sus deberes adquiriendo las competencias necesarias para integrarse en la sociedad como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho. Se trata, por una parte, de favorecer positivamente la convivencia de acuerdo con planes que los centros docentes deben incluir en sus Proyectos educativos. Por otro lado, se quiere convertir el proceso de corrección de las faltas, regulado en el Decreto anterior en un instrumento esencial para la adquisición de la «competencia social y ciudadana» incluida entre las competencias básicas de los currículos escolares. Ello es debido a que los alumnos y alumnas, del mismo modo que pueden acceder a los distintos niveles del sistema educativo con deficiencias en otras competencias básicas que el centro docente debe tener en cuenta para su subsanación, pueden tener

también deficiencias de conducta que habrán de ser corregidas con la misma finalidad, con el mismo espíritu y en lo posible con los mismos métodos, es decir, con actividades que respondan de la mejor manera a las deficiencias de las conductas observadas.

En este sentido, entendemos que el Anteproyecto, si bien se refiere a la práctica deportiva, que no por ello deja de ser una actividad extraescolar que forma parte de la programación de los centros educativos, debiera ir en la misma dirección y establecer un sistema disciplinario en consonancia con el régimen jurídico de los derechos y deberes del alumnado y evitar alusiones a infracciones y sanciones.

Por otra parte, de acuerdo con el párrafo 227 de la Memoria, *se clarifica en la nueva Ley el ámbito subjetivo de la potestad disciplinaria deportiva, que no sólo se circunscribe a las personas federadas, **sino al personal directivo de los clubes y agrupaciones deportivos.** Muy al contrario el artículo 112.4 del Anteproyecto dispone que *La potestad disciplinaria de los clubes deportivos sobre sus miembros se regirá por sus propias normas, tiene naturaleza privada y no será susceptible de recurso ante las federaciones deportivas y el Comité Vasco de Justicia Deportiva* y el artículo 113.2,a) que *A las federaciones deportivas sobre todas las personas físicas o jurídicas federadas, sus directivos o directivas y demás personas sujetas a una relación de especial sujeción.**

El artículo 119.2 alude a los reglamentos de las distintas entidades, aunque, en nuestra opinión, debiera aludir expresamente a los reglamentos de las entidades federativas y no tanto a las normas en esta materia de las restantes entidades del artículo 25, a las que no resulta de aplicación las normas relativas a la potestad disciplinaria prescritas en el Anteproyecto.

El inciso final del artículo 123.6 adolece de un error de redacción que es preciso subsanar. El artículo 125.5 reitera lo manifestado por el propio artículo 125.3,e).

En el artículo 127.3 sería más acertado decir que *Las sanciones prescriben a los tres años, al año o al mes según se trate de sanciones por infracciones....*

El Título XIV del Anteproyecto se dedica a la Inspección Deportiva y al régimen sancionador y su Capítulo I se dedica a la primera de las materias citadas: la Inspección Deportiva. En esencia, reproduce lo establecido en la Ley 14/1998, de 11 de junio del deporte del País Vasco, obviando la circunstancia que tras casi 22 años de vigencia de esta Ley dicha inspección en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma no se ha ejecutado. A este respecto nada se dice en la Memoria, sobre el desarrollo y ejecución de este Capítulo I, sobre las necesidades de recursos humanos y materiales para completarlo, sobre las estructuras administrativas para su desempeño (servicio inspector y cuerpos de inspectores deportivos) y, como corolario, las repercusiones económicas de todo ello. Por otra parte, teniendo en cuenta que la incoación de un procedimiento disciplinario puede realizarse en base a la comunicación que realice el Departamento competente en materia deportiva, quizá esta labor inspectora debiera de abarcar a ambos tipos de infracciones, en cuyo caso su ubicación sistemática debiera de ser otra tal que comprendiera ambos tipos de infracciones.

El Capítulo II trata del régimen sancionador y el artículo 139,k) vuelve a aludir a la revocación del reconocimiento oficial, aspecto sobre el cual nos remitimos a lo indicado en otra parte de este Informe a este respecto. Por su parte, las infracciones contempladas en las letras s) y u) del artículo 139, en las letras m), p) del artículo 140 y en la letra g) del artículo 141, a falta de otra explicación que lo justifique, son más bien propias del régimen disciplinario.

Ya en el artículo 152, f), en relación a las competencias del Comité Vasco de Justicia Deportiva (Capítulo II del Título XV), cita la de conocer y resolver aquellas cuestiones sobre las materias relacionadas en las letras anteriores a solicitud de la Dirección competente en materia deportiva, volvemos a reiterar que se aluda al Departamento competente.

El artículo 153.1 introduce una novedad, al indicar que *El procedimiento de tramitación y resolución de los expedientes que conozca el Comité Vasco de Justicia Deportiva se ajustará, con carácter supletorio, a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las*

Administraciones Públicas. Ahora bien, la citada Ley 39/2015 en ningún caso puede tener carácter supletorio, puesto que es de aplicación básica a todas las administraciones públicas y no cabe duda que el Comité Vasco de Justicia Deportiva se integra en las estructuras administrativa de esta Administración, puesto que de acuerdo con el artículo 151.2 del Anteproyecto se encuentra adscrito orgánicamente al Departamento competente en materia deportiva. Ciertamente, este Comité conoce de los recursos que se interponen en materia disciplinaria, pero las razones que anteriormente se explicaban para, en su caso, excluir la aplicabilidad de la Ley 39/2015, desaparecen, tanto por el sujeto como por el hecho que en este trámite no concurren las razones de inmediatez y sumariidad propias de la fase inicial en que se tramitaron y resolvieron las cuestiones disciplinarias. Además, no hay que olvidar que el Comité conoce también de otras cuestiones que nada tiene que ver con el régimen disciplinario. Y ello sin perjuicio de que al amparo del artículo 149.1.18^a puedan regularse las especialidades procedimentales derivadas de la organización propia de nuestra Comunidad Autónoma.

El artículo 112.2 de la Ley 39/2015 es la que habilita, además, al establecimiento de este tipo de recursos ante el Comité de Justicia Deportiva:

Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

Consecuentemente, no es procedente apelar a la aplicación supletoria de la Ley 39/ 2019 cuando el conocimiento de recursos por el Comité de Justicia Deportiva se basa precisamente en la aplicación directa de dicha Ley, en la que se alude a que dichos procedimientos habrán de respetar los principios, garantías y plazos establecidos en la propia Ley 39/ 2015.

Pero lo que resulta más sorprendente, dicho sea a los meros efectos dialécticos, es que el Anteproyecto acuda directamente a la Ley 39/ 2015 para su aplicación supletoria cuando la propia Ley no regula ningún procedimiento específico para este procedimiento (si bien, como decimos, de hacerlo debería respetar la Ley 39/ 2015 que resulta de aplicación directa).

Señala la Memoria que *El procedimiento de tramitación y resolución de los expedientes que conozca el Comité Vasco de Justicia Deportiva se ajusta, con carácter supletorio, a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es decir, establece propias normas procedimentales. Es el criterio que también se establece en la normativa estatal.* Pero, como hemos señalado la Ley no establece ninguna norma procedimental. Por otra parte, la actual Ley 10/ 1990, de 15 de octubre, del Deporte, en su artículo 84.3 dispone todo lo contrario:

El procedimiento de tramitación y resolución de los expedientes de que conozca el Tribunal Administrativo del Deporte se ajustará a lo dispuesto en la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo las consecuencias derivadas de la violación de las reglas de juego o competición, que se regirán por las normas deportivas específicas.

Seguramente la Memoria y el Anteproyecto de Ley han trasladado al ámbito autonómico lo previsto en el Anteproyecto de Ley estatal, que aún no ha entrado en vigor, se encuentra tramitándose y no sabemos cuál será el resultado definitivo que finalmente entre en vigor y, además, lo hace sin percatarse del diferente carácter de la Ley, o Proyecto, estatal del Deporte y de la diferente posición del legislador estatal y del autonómico. En efecto, la incorporación de dicha previsión en el Proyecto de Ley estatal, aun en el caso que entrara en vigor en esos términos, sería discutible que el legislador autonómico pudiera hacer lo

mismo. En efecto, ambas Leyes, la 39/2015 y la del Deporte se dictan por el Estado en ejercicio de sus competencias, como, por otra parte, no podía ser de otra manera, pero mientras que en la Ley 39/2015 ejercita las competencias derivadas del artículo 149.1.18^a, consistente en el establecimiento del procedimiento administrativo común para todas las administraciones públicas, por lo que esta Comunidad Autónoma ha de respetarla, en cambio en la Ley del Deporte el Estado únicamente ejercita las competencias que le corresponden para su ámbito competencial sin constituir legislación básica que nuestra Comunidad haya de respetar. La cuestión estriba en si el Estado puede otorgar carácter de ley supletoria a una ley que es común a todas las administraciones públicas y, paradójicamente, obligar al resto de administraciones territoriales a respetar la Ley 39/2019 por regular el procedimiento administrativo común.

Una segunda novedad introducida por el Anteproyecto es la supresión de la exigencia de una reconocida experiencia en materia-jurídico-deportiva. Dicha supresión se justifica en la Memoria diciendo *También se reconsidera la exigencia, que no se ha cumplido en la mayor parte de las ocasiones, de que las personas integrantes del Comité Vasco de Justicia Deportiva cuenten con una "reconocida experiencia en materia jurídico-deportiva". No resulta admisible proponer de nuevo una exigencia legal que va a ser incumplida. Se suprime tal exigencia.* Ciertamente, a lo largo de este Informe hemos criticado determinadas previsiones de este Anteproyecto precisamente por ser reproducción de las vigentes y no haberse ejecutado hasta la fecha. Ahora bien, la supresión de este requisito nos parece del todo improcedente puesto que constituye la esencia de todo órgano colegiado consultivo o ejecutivo, cuya constitución se basa precisamente en su alto grado de especialización. ¿se podría en el futuro plantear la supresión de la exigencia de ser licenciado o grado en Derecho porque se ha incumplido el mismo en alguno de sus miembros? Quizás lo que proceda es suavizar dicho requisito, pero en ningún caso suprimirlo. Por ello, proponemos que en lugar de exigir una reconocida experiencia en materia jurídico-deportiva, se exija únicamente una experiencia, especialización o conocimientos en materia deportiva, que podrían acreditarse por haber trabajado en ámbitos en los que se aplica el derecho deportivo, haber tenido formación o haberse especializado en dicha materia. Por lo demás, hay que recordar que el Decreto 310/2005, de 18

de octubre, por el que se regula el Comité Vasco de Justicia Deportiva, actualmente vigente, recoge esta exigencia en los términos que la Ley del Deporte del País Vasco recoge, por lo que, teniendo en cuenta la remisión que al desarrollo reglamentario de la composición del Comité hace el artículo 155, de pretender que dicho requisito desaparezca deberá adecuarse el citado Decreto en ese sentido.

La Memoria indica también que *carece de sentido mantener la previsión del actual artículo 140.2, que prevé que el Comité “podrá actuar en pleno y en secciones”, pues no se ha seguido este régimen de funcionamiento hasta la fecha.* Ahora bien, no hay que olvidar que el artículo 155 remite al desarrollo reglamentario de la Ley, además de la composición, el funcionamiento del Comité Vasco de Justicia Deportiva, por lo que nada impide que esta manera de funcionar pueda ser regulada mediante en el Decreto que desarrolle la Ley. De hecho, el Decreto 310/2005, de 18 de octubre, por el que se regula el Comité Vasco de Justicia Deportiva, actualmente vigente, así lo determina en su artículo 8.1: *El Comité Vasco de Justicia Deportiva podrá actuar en Pleno y Secciones.* A nuestro modo de ver es una previsión cuya supresión puede tener sentido porque puede ser objeto de desarrollo reglamento, pero no porque no se utilice, puesto que es una forma de actuar que la Ley reconoce al Comité y que corresponde a él decidir si precisa utilizar dicha facultad de actuación en su Reglamento de Régimen Interior, lo que puede depender de cada momento, de las circunstancias y de los miembros integrantes del Comité.

El artículo 154.5 determina que en su composición *se ajustará al criterio de composición equilibrada establecido en la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, y en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco.* Previsión esta que es inocua, ya que, como la propia Memoria se ha encargado de resaltar para otros apartados en que se han suprimido preceptos de la vigente Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco, por encontrarse ya contenidos en otras leyes, debiera seguirse el mismo criterio aquí y, en consecuencia, suprimir este apartado. Así, procede traer a colación lo que al efecto dice nuestra Ley:

Artículo 3. Principios generales.

Los principios generales que deben regir y orientar la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres son los siguientes: la igualdad de trato; la igualdad de oportunidades; el respeto a la diversidad y a la diferencia; la integración de la perspectiva de género; la acción positiva; la eliminación de roles y estereotipos en función del sexo; la representación equilibrada y la coordinación y colaboración.

7. Representación equilibrada.

Los poderes públicos vascos han de adoptar las medidas oportunas para lograr una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de toma de decisiones.

A los efectos de esta ley, se considera que existe una representación equilibrada en los órganos administrativos pluripersonales cuando los dos sexos están representados al menos al 40%.

Previsión esta que no se viene cumpliendo en la actualidad, lo cual no significa que el futuro podamos prescindir de ella, sino acomodar en el próximo nombramiento de los miembros del Comité que deberá realizarse en este año 2020. Por otra parte, dicho sea de paso, recordar a la Dirección de Actividad Física y Deporte que el nombramiento de los miembros del Comité de Justicia Deportiva, de acuerdo con el Decreto 310/ 2005, tiene una duración de 4 años sin que se prevea una prórroga o renovación de los nombramientos, salvo el caso de la interinidad hasta que se produzca el nuevo nombramiento.

La disposición adicional séptima tiene, a juicio de esta Asesoría Jurídica, un mejor encaje en el Capítulo II del Título V.

Resulta curioso que la disposición adicional décima establezca el mandato para que en un año se elabore un plan de inspecciones, cuando ni tan siquiera tiene un cuerpo o personal específico para desarrollarlo.

La disposición adicional undécima vuelve a atribuir a la Dirección competente en materia deportiva determinadas cuestiones que, reincidiendo en la idea,

corresponde atribuir al Departamento competente en materia deportiva. Otro tanto cabe decir de la disposición adicional duodécima, de forma que las atribuciones que se indican se atribuyan a los Departamentos competentes en la materia.

La disposición final segunda es innecesaria, al venir la potestad reglamentaria del Gobierno definida en la Ley 7/ 1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, a la que ya hemos hecho mención a lo largo de este Informe.

5.- TÉCNICA LEGISLATIVA

Las normas sobre técnica legislativa vienen establecidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Anteproyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (publicado en el BOPV nº 71, de 19 de abril de 1993 por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico). A estos efectos, podemos decir que, con carácter general y sin perjuicio de las salvedades que ya han sido precisadas a lo largo de este Informe, el Anteproyecto de Ley de la Actividad Física y del Deporte del País Vasco se ajusta a las citadas directrices.

6.- IMPACTO DE EMPRESA

Dispone el artículo 6 de la Ley 16/ 2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, relativo al informe de impacto de empresa, que con carácter previo a cualquier nueva regulación o norma promovida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Gobierno Vasco, a través de sus servicios jurídicos, realizará un informe de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, cuya emisión será preceptiva en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, y que deberá remitirse, en todo caso, al Parlamento con los proyectos de ley.

A estos efectos, conviene traer a colación el artículo 1 de la propia Ley que al fijar el objeto de la misma señala que:

«1.– La presente Ley tiene por objeto la promoción y el fomento de la actividad emprendedora en el ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dentro del marco de la libertad de empresa y de establecimiento y el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que, por razones imperiosas de interés general, pueda establecer la normativa vigente.

2.– Para el cumplimiento de este objetivo, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco evitará todas aquellas regulaciones que impongan innecesarios costes burocráticos a las personas emprendedoras, así como legislaciones complejas que supongan barreras que desincentiven la actividad económica.»

Por su parte, el artículo 2 define qué se entiende por actividad emprendedora y por personas emprendedoras que, en términos de su Exposición de Motivos, constituyen el foco principal de la Ley y los actores clave para el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

«1.– A los efectos de la presente ley, se entiende por actividad emprendedora el proceso mediante el cual una persona física, una nueva empresa o una empresa ya existente en el mercado inicia una nueva actividad productiva.

2.– Son personas emprendedoras, a los efectos de esta ley, aquellas personas físicas que, dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, están realizando los trámites previos para poder desarrollar una actividad económica, con

independencia de su forma jurídica, o bien ejerzan alguna actividad como autónomos o autónomas, cooperativistas, socios o socias de microempresas, pequeñas y medianas empresas, sociedades laborales o a través de cualquiera otra fórmula mercantil, y tengan su domicilio fiscal en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Asimismo, son emprendedoras a los efectos de esta ley aquellas personas que mantienen y desarrollan un compromiso ético permanente en su actuación, reflejado, entre otros aspectos, en la vinculación al territorio y en el compromiso de mantenimiento de la actividad.

3.– En lo que se refiere a las microempresas, se considerarán tales las así definidas en la Recomendación 2003/361/CE.»

Según la citada Recomendación, «*En la categoría de las PYME, se define a una microempresa como una empresa que ocupa a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 2 millones de euros*».

Pues bien, a criterio de esta Asesoría Jurídica, el Anteproyecto de Ley analizado no supone obstáculo alguno a la actividad emprendedora dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco,

7.- TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

El presente Anteproyecto de Ley ha de adecuarse en cuanto a su tramitación a los preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículos 127 y siguientes, en lo que resulte de aplicación a esta Comunidad Autónoma) y a la

Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Así, mediante Orden de 13 de junio de 2019, del Consejero de Cultura y Política Lingüística, se inició el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de la Actividad Física y del Deporte del País Vasco, que fue objeto de publicación en el espacio colaborativo Legesarea, así como en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica del Gobierno Vasco en aras a dar cumplimiento al trámite previsto en el primer inciso del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Orden de 2 de septiembre, del Consejero de Cultura y Política Lingüística, aprobó previamente el Anteproyecto de Ley de la Actividad Física y del Deporte del País Vasco.

Con el fin de dar cumplimiento a los artículos 8 y 9 de la antes citada Ley 8/2003, de 22 de diciembre, el Anteproyecto de Ley se sometió al trámite de información pública mediante Resolución de 3 de septiembre de 2019, 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, la cual se publicó en el Boletín Oficial del País Vasco de 13 de septiembre de 2019. Asimismo, el Anteproyecto de Ley se sometió a información pública a través del portal de transparencia del Gobierno Vasco IREKIA y de su sede electrónica en euskadi.eus. Por otra parte, se practicaron diversas audiencias individuales por un plazo de 20 días hábiles, concretamente, a las tres Diputaciones Forales, a la Unión de Federaciones Deportivas Vascas, a Eudel y a la Universidad del País Vasco y se ha practicado una consulta a las organización sindicales. Asimismo, se han consultado los diferentes departamentos del Gobierno Vasco a efectos de poder realizar las alegaciones que estimaran convenientes en relación a sus funciones y áreas de actuación.

Igualmente, se han solicitado los correspondientes informes preceptivos de los siguientes órganos o entidades:

- A. Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Cultura y Política Lingüística, en base a lo establecido en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.
- B. Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística del Departamento de Cultura y Política Lingüística, en virtud de lo determinado en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
- C. Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5. f) y 11 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
- D. Informe de la Dirección de Función Pública en ejercicio de la atribución efectuada a esa Dirección por el artículo 6.1.a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, en relación con el artículo 17.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
- E. Informe de Evaluación de Impacto en Función del Género, en base a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y hombres, y en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.
- F. Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, según lo previsto en el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

- G. Informe del Consejo Vasco del Deporte, en base a lo prevenido en el artículo 4,b) del Decreto 220/2000, de 7 de noviembre, por el que se regula el Consejo Vasco del Deporte.

- H. Informe de la Dirección de Informática y Telecomunicaciones, de acuerdo con los artículos 5.f) y 20 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

- I. Informe de la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al amparo de lo dispuesto en el artículo 27.1 a) del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

- J. Informe de la Comisión de Gobiernos Locales, de acuerdo con lo previsto en los artículos, 90, 91 y concordantes de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, se deberá incorporar al expediente una memoria sucinta de todo el procedimiento, así como una memoria económica. La memoria económica es un documento fundamental en la justificación del proyecto que se presenta, así lo han reiterado tanto el Consejo de Estado como la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. En este sentido, conviene recordar lo dicho por ésta en su Dictamen 43/1999: *“Es conveniente señalar aquí la importancia que el Consejo de Estado viene dando a este trámite dentro del procedimiento administrativo de elaboración de reglamentos. Dicho órgano, considera dicho trámite como elemental garantía de la exclusión de la arbitrariedad en el ejercicio del poder normativo y, además, lo ve como cauce para el cumplimiento del artículo 31.2 CE, que ordena que el gasto público realice una asignación*

equitativa de los recursos públicos y llama a la eficacia y economía en la programación y ejecución de dicho gasto”:

En similares términos, corroborando la importancia de la memoria económica, es doctrina del Consejo de Estado la siguiente (Dictamen de 5 de diciembre de 1996, expediente nº 4.078/96): *“El artículo 31.2 de la Constitución, que establece los principios de economía y eficacia en el gasto público no permite aprobar un Reglamento sin tener constancia suficiente de los medios económicos precisos para garantizar su aplicación práctica; lo contrario sería equivalente a un proceder arbitrario proscrito por el artículo 9.3 de la Constitución, ya que es jurídicamente infundado y por tanto caprichoso aprobar un Reglamento que no se va a poder aplicar en la práctica, al no haber medios económicos suficientes para poner en funcionamiento las disposiciones que contiene la norma”.*

Si bien ambos dictámenes se refieren al proceso de elaboración de reglamentos son igualmente aplicables al proceso de elaboración de las leyes y ello se desprende del ya citado artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, así como de la propia lógica e importancia de aprobar leyes que vayan acompañadas de los documentos y análisis necesarios, como reiteradamente hemos señalado a lo largo de este Informe, que acrediten la disponibilidad de medios económicos suficientes para poder aplicarlas, ya que la justificación de la existencia de los recursos económicos necesarios para la aplicación de la ley es determinante de la eficacia y efectividad de la propia norma.

Para la elaboración de la memoria económica deberán seguirse las directrices establecidas en la Circular nº 2/11 de la Oficina de Control Económico, que no son sino una plasmación del mandato contenido en los artículos 42 y 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la CAE.

Una vez completado el expediente con dicha memoria, se deberán recabar los informes preceptivos y los dictámenes de los siguientes órganos:

- Informe de la Oficina de Control Económico, de conformidad a los artículos 25, 26 y 27 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

- Informe de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en virtud de lo previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, en el que se impone con carácter preceptivo la emisión de dictamen por la misma. Así, se señala para *“los Anteproyectos de ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, excepto los siguientes, que sólo se someten a su informe si lo requiere la titular o el titular del departamento competente en materia de hacienda:*
 - *Los que establecen la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*
 - *Los de aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, concesión de créditos adicionales, variación de las condiciones de los créditos de compromiso y liquidación de los Presupuestos.”*

Una vez ultimado el procedimiento establecido, el Anteproyecto se someterá a la aprobación del órgano competente, habiendo de figurar como anexo la relación de las disposiciones derogadas o modificadas.

Por último, el Anteproyecto se someterá a la toma en consideración del Gobierno Vasco, que decidirá sobre su aprobación final en la misma sesión, o bien establecerá los criterios que hayan de tenerse en cuenta en su redacción final, y una vez aprobado se remitirá al Parlamento para su tramitación.

Este es el informe que se emite y se somete a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz,

Asesoría Jurídica

VºBº

Responsable de Asesoría Jurídica