

ÍNDICE DE DOCUMENTOS

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de gobierno de la Junta de Andalucía y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se remiten los documentos del expediente administrativo correspondiente al *Acuerdo de 23 de junio de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se ratifica la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.*

Dichos documentos son los siguientes:

1. Informe del Gabinete Jurídico.
2. Dictamen del Consejo Consultivo y votos particulares.
3. Texto del Acuerdo.



PROPUESTA DEL VICECONSEJERO DE TURISMO Y DEPORTE SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE ACCESO ESTABLECIDOS EN LAS INSTRUCCIONES DE COORDINACIÓN PARA ASEGURAR LA HOMOGENEIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN EN CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013.

En virtud de lo establecido en el *Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía*, y dando cumplimiento a las *Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo*, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto:

ACUERDO DE 23 DE JUNIO DE 2015, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE RATIFICA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 23 Y LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA OCTAVA DE LA LEY 15/2014, DE 16 DE SEPTIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y OTRAS MEDIDAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

- TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SERÁN ACCESIBLES.**

RELACIÓN DE DOCUMENTOS:

1. Informe del Gabinete Jurídico.
2. Dictamen del Consejo Consultivo y votos particulares.
3. Texto del Acuerdo.

Se remite la presente propuesta, con fecha 24 de junio de 2015, al objeto de su tramitación.



Fdo.: Diego Ramos Sánchez
El Viceconsejero de Turismo y Deporte



INFORME SSPI00099/14 ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE AUTORIZA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY 15/2014, DE 16 DE SEPTIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y OTRAS MEDIDAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Recurso de inconstitucionalidad. Artículo 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, que modifica el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. Licencia deportiva única. Competencias estatales y autonómicas en materia de deporte. Unidad de mercado. Igualdad. Federaciones deportivas; asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo. Ley de armonización. Seguridad jurídica.

Remitido por la Ilma. Sra. Viceconsejera de Educación, Cultura y Deporte oficio de petición de informe sobre el Acuerdo del Consejo de Gobierno antes identificado, de acuerdo con el artículo 78.2.c) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se procede a su emisión conforme a los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 2 de diciembre de 2014 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía oficio de petición de informe sobre propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

“Adjunto se remite propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reformas administrativas”.

SEGUNDO. A dicho oficio únicamente se adjunta borrador de dicho Acuerdo del Consejo de Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. La Consejería de Educación, Cultura y Deporte propone recurrir el artículo 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, que modifica el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, consistiendo las novedades introducidas en el mismo y cuestionadas por V.I. en la introducción de la denominada “licencia deportiva única”, por un lado, y en la atribución directamente a las federaciones deportivas de la competencia para su expedición.

Se alega así la infracción, fundamentalmente, de los artículos 72 y 43.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, así como de la Ley andaluza 6/1988, de 14 de diciembre, del Deporte.

En cuanto a los preceptos de esta última norma, se advierte que, en cuanto ley ordinaria autonómica, no forma parte del bloque de constitucionalidad - STC 157/1988 de 15 septiembre -, el cual es el que ha de servir como parámetro para la resolución de los recursos de inconstitucionalidad. Por tanto, se descarta analizar la compatibilidad entre el artículo 23 de la Ley estatal cuya impugnación se pretende y los artículos señalados de la Ley andaluza del Deporte.

SEGUNDA. Entrando ya en el análisis de los vicios concretos de inconstitucionalidad que se ponen de manifiesto por V.L., debemos comenzar refiriéndonos al posible exceso competencial en el que habría incurrido el legislador estatal al regular la referida en la Exposición de Motivos de la Ley como "licencia deportiva única", precisándose por nuestra parte que son los párrafos primero a cuarto, ambos inclusive, del nuevo artículo 32.4 de la Ley del Deporte, en la redacción dada por el artículo 23 de la Ley 15/2014, los que concretamente se consideran inconstitucionales.

Resulta de sumo interés, en aras a la determinación del verdadero alcance de la modificación operada y de la apreciación de los títulos competenciales concurrentes, reproducir la justificación al respecto invocada por el legislador en dicha **parte expositiva**:

*"En el ámbito deportivo, una de las principales reformas consiste en la implantación de una licencia deportiva única que, una vez obtenida, habilite a su titular para participar en cualquier competición oficial, cualquiera que sea su ámbito territorial. Esta medida contribuye decisivamente a la **extensión del principio de unidad de mercado al ámbito del deporte no profesional**, ya que permitirá eliminar duplicidades y reducir los trámites administrativos necesarios para la práctica deportiva. Además, existen otras ventajas directamente derivadas de esta eliminación de cargas administrativas: se simplificarán las actuaciones en la tramitación de licencias de los deportistas, jueces, árbitros y clubes; mejorará la movilidad geográfica de los deportistas para poder participar en competiciones de Comunidades Autónomas diferentes a las de residencia; y se abaratarán los costes asociados a la obtención de las licencias.*

Con la introducción del modelo de licencia deportiva única y la atribución de la expedición de las mismas a las federaciones deportivas de ámbito autonómico, las federaciones estatales, en los casos previstos en la propia modificación de la norma, podrían dejar de percibir ingresos por la expedición u homologación de las licencias de ámbito nacional que hasta la fecha venían percibiendo.

Por este motivo, en el texto se establece que, en el supuesto de que tales circunstancias se dieran, las federaciones nacionales serán compensadas por las federaciones autonómicas por tales conceptos, así como por el resto de servicios que, en su caso, pudieran prestar a dichas federaciones



autonómicas. En los casos que proceda dicha compensación, se determinará conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente y siempre previo acuerdo adoptado en la Asamblea General de la Federación Nacional."

De lo que se ha tratado, por tanto, es de reconocerle eficacia en todo el territorio nacional a las licencias deportivas expedidas por cualquier federación deportiva autonómica, siempre que ésta esté integrada en la estatal, y subsidiariamente, por la estatal, y ello a los efectos de poder participar en cualquier competición deportiva oficial, cualquiera que sea el ámbito territorial de ésta.

En orden a precisar las competencias en cuyo ejercicio habría sido aprobada esta norma por el Estado, deberíamos acudir en primer lugar a lo que hubiera debido declarar al respecto el propio legislador, siendo así que, al contrario de lo observado por el Consejo de Estado, la Disposición Final Cuarta, sobre títulos competenciales, omite la cita de los que sirven de sustento a su artículo 23.

Así, el Consejo de Estado, en su Dictamen 1221/2013, de 12 de diciembre, sobre el anteproyecto de ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, indicó en su apartado VI.D.1 que le parecía *"que la disposición final referida debe ser completada con una referencia a los restantes títulos competenciales al amparo de los cuales se dictan muchos de los preceptos contenidos en el anteproyecto y que son diversos del contemplado en la regla 18ª del artículo 149.1 de la Constitución."*

Sin embargo, como puede fácilmente comprobarse, el legislador no atendió dicha observación y no señaló ninguno que sirviera de fundamento a la modificación de la Ley del Deporte.

Ello dificulta la tarea de identificación de las competencias concretas en las que ha de incardinarse la regulación puesta en duda, aunque debemos advertir que, como se ha encargado de precisar el Tribunal Constitucional, el error u omisión del título competencial respectivo carece de relevancia en el juicio de inconstitucionalidad, siendo así que, como explica su Sentencia 141/2014 de 11 septiembre, *"«las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas» y que «operan ope Constitutionis, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas» o de que éstos incurran en una eventual «selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal» (STC 179/1985, de 19 de diciembre [RTC 1985, 179], FJ 4), de la misma forma que, consiguientemente, tampoco puede hacerlo un error en la calificación de la norma (STC 152/2003, de 17 de julio [RTC 2003, 152], FJ 7).»"*

El **Consejo de Estado**, por su parte, no se quedó en realizar aquella advertencia, sino que antes, en el apartado VI.A, invocó las que consideraba como posibles competencias estatales en cuya ejecución se aprobaría esta modificación,

"En primer lugar y para la eliminación de duplicidades y reducción de trámites administrativos, el artículo 23 dispone la modificación de la Ley 10/1990, del Deporte. Prevé la obligación de estar en posesión de licencia deportiva para participar en cualquier competición deportiva oficial, ya sea de carácter autonómico o estatal, y atribuye la competencia para su expedición a las federaciones

autonómicas, salvo en supuestos de inexistencia, imposibilidad material, negativa de la federación autonómica o falta de integración en la federación estatal, en cuyo caso corresponde a esta última. Por lo demás, prevé la creación de un censo de licencias federativas por la federación estatal y a disposición de todas las federaciones autonómicas.

*La reforma operada pretende eliminar duplicidades y reducir trámites administrativos para la práctica deportiva, de manera que una misma licencia deportiva, expedida por la federación autonómica, habilite a su titular para participar en cualquier competición oficial, autonómica o nacional. La medida se entiende dictada al amparo de la **competencia que corresponde al Estado para la regulación del deporte federado español en su conjunto** (SSTC 165/1994 y 16/1996 y dictamen número 1.008/2012, de 27 de septiembre de 2012, del Consejo de Estado) y no incide en las competencias autonómicas en materia de deporte. Al contrario, concibe la expedición de licencias como una competencia de las federaciones autonómicas, que son asociaciones de naturaleza jurídica privada a las que corresponde el ejercicio de funciones públicas, y obliga a la Federación deportiva española a la creación de un registro de licencias."*

El supremo órgano consultivo del Estado se refiere por tanto a las supuestas competencias estatales sobre el "deporte federado español en su conjunto", consideración que nos sirve como punto de partida del análisis de las competencias implicadas, para comprobar posteriormente si se ha incurrido por el legislador estatal en algún exceso y consiguiente vulneración de las competencias autonómicas.

Ante todo, debe destacarse que la materia "deporte" no se delimita como tal en la Constitución a los efectos de atribución de competencias sobre la misma, lo que no impide que los Estatutos de Autonomía sí lo hayan hecho – es el caso de Andalucía, artículo 72.1 de su Estatuto de Autonomía, que le reconocen competencias exclusivas en dicha materia -, ni que el Estado no pueda invocar otros títulos competenciales que ostente sobre otras materias vinculadas con aquélla.

Así se resumió esta doctrina por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 80/2012 de 18 abril:

"el hecho de que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostente la competencia exclusiva sobre la materia de deporte, de acuerdo con el art. 10.36 EAPV, y que el Estado carezca de un título competencial constitucional específico no significa, no obstante, que el Estado no pueda intervenir, en concurrencia con las Comunidades Autónomas, en la regulación del deporte. La propia «realidad» poliédrica de la materia deportiva determina necesariamente el entrecruzamiento de títulos competenciales, la concurrencia de la actuación de las diversas Administraciones públicas –estatal, autonómica y local– en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva (salud, educación, cultura, investigación, educación física, profesiones reguladas o legislación mercantil, por ejemplo) que exigen en algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia de deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado (por ejemplo, la especial vinculación del deporte con la salud (SSTC 194/1998, de 1 de octubre. JRTC

1998, 194], F. 7). Como señalamos en la STC 16/1996, de 1 de febrero (RTC 1996, 16), «el Estado ostenta competencias sobre determinadas materias, singularmente educación y cultura, que pueden incidir también sobre el deporte; todo ello sin perjuicio de las competencias específicas que la Ley 10/1990 (RCL 1990, 2123 y RCL 1991, 1816), del Deporte, atribuye al Estado, en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en colaboración también con las Comunidades Autónomas, del deporte de alto nivel». [F. 2 C) t)]. Pues, en efecto, la citada Ley 10/1990, de 15 de octubre, se aprueba con el objeto de proceder a «la ordenación del deporte, de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado» y a la coordinación «con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales, [de] aquellas [otras competencias] que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional»; Ley que no fue objeto de reproche competencial alguno por parte de ninguna Comunidad Autónoma, como tampoco lo fue su predecesora (Ley 13/1980, de 31 de marzo).»

Dicho esto, intentaremos detectar cuáles serían las posibles competencias implicadas en materia de licencias deportivas, siendo para ello determinante la conexión que el propio legislador establece en la Exposición de Motivos entre la modificación aprobada y el principio de unidad de mercado: *“Esta medida contribuye decisivamente a la extensión del principio de unidad de mercado al ámbito del deporte no profesional, ya que permitirá eliminar duplicidades y reducir los trámites administrativos necesarios para la práctica deportiva.”*

Por tanto, parece que se estarían empleando las competencias exclusivas atribuidas al Estado, en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, precepto invocado en la Ley 20/2013, de Garantía de la unidad de mercado (Disposición Final cuarta) como fundamento competencial de la misma, pudiendo apreciarse ya en este punto una primera divergencia, pues las licencias deportivas en cuestión no guardan relación necesariamente con el ejercicio de una actividad económica. Así, tales licencias habilitarían, para la participación en competiciones deportivas oficiales, a todos los posibles participantes en las mismas, es decir, a *“deportistas, jueces, árbitros y clubes”*, según indica la propia Exposición de Motivos, sin necesidad de que los mismos sean precisamente profesionales o personas cuya participación en dichas competiciones se produzca en el ejercicio de actividad económica.

Ello pone de manifiesto la falta de idoneidad de este título competencial en el presente caso, al no estar implicada, necesariamente, actividad económica alguna, sin que hallemos otro relativo a materia específica distinta que, por su vinculación con las licencias deportivas, pueda resultar de aplicación.

Ni tan siquiera las competencias referidas a la salud podrían valer a estos efectos, pues en ningún momento se ponen de relieve circunstancias relacionadas con esta materia que puedan justificar el establecimiento del régimen de licencia única, en particular, teniendo en cuenta la extensión de ésta a cualquiera de los participantes en las competiciones, no solo a los deportistas.

Tampoco se acredita ni se aprecia que se dé ninguno de los supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha admitido una intervención supraautonómica en materia deportiva, como así declaró la Sentencia ya citada 80/2012:

*“el ejercicio de las competencias asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, tiene como límite el ejercicio de las competencias propias del Estado, bien como consecuencia de la **conurrencia de otros títulos competenciales** –como ocurre, por ejemplo, cuando la competencia del Estado en comercio exterior (149.1.10 CE [RCL 1978, 2836]) o sobre la planificación general de la economía (149.1.13 CE) se superpone a la competencia autonómica de turismo (STC 13/1988, de 4 de febrero [RTC 1988, 13], FF. 1, 2, 3 y 9, en materia de «ferias internacionales»)-; bien como consecuencia de la **afectación de un interés nacional** o –como señalamos en la STC 133/1990, de 19 de julio (RTC 1990, 133), (en relación con la materia «protección civil»)- de «la **necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas**, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico» (F. 6). Límites o condicionamientos que no excluyen per se la proyección extraterritorial o internacional de las competencias autonómicas cuando ello sea posible.”*

En este sentido, al margen de que, como hemos expuesto, no concurre ningún título competencial estatal y específico para sostener la regulación de la licencia deportiva única, tampoco se alega interés nacional alguno, inapreciable por otra parte en esta materia, ni se justifica la necesidad de coordinar la actuación de diversas Administraciones en la expedición de las licencias, sobre todo porque, como desarrollaremos a continuación, precisamente se les despoja a éstas de sus funciones administrativas para la concesión de las licencias deportivas, atribuyéndoselas directamente a las federaciones deportivas.

Así, el apartado 4 del artículo 32 de la Ley del Deporte, en la redacción dada por la Ley 15/2014, viene a reconocerle eficacia en todo el territorio nacional a las licencias expedidas por cualquier federación deportiva autonómica – siempre con la condición de que ésta esté integrada en la estatal - correspondiendo a la federación española respectiva en determinados supuestos excepcionales. De este modo, **se estaría asignando directamente a tales federaciones una función administrativa que originariamente podría corresponder a la Administración deportiva competente**, la cual debería ser la autonómica respectiva o la estatal según la aplicación de los puntos de conexión territorial procedentes que reclamen la intervención de una u otra.

Ello significa una variación sustancial del esquema hasta ahora establecido respecto al papel reconocido a las federaciones deportivas, partiéndose de la idea declarada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 67/1985, de 24 de mayo, según la cual, *“las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo”*, ya se le atribuyan dichas funciones directamente por la norma, ya en virtud de delegación. Esta fórmula es la prevista en el artículo 30.2 de la Ley del Deporte para las Federaciones deportivas españolas, al referirse a que, *“además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación,*

funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública.”, habiendo consistido la expedición de las licencias para participar en competiciones oficiales nacionales precisamente en una de las funciones reconocidas como propias de tales Federaciones españolas, según las versiones anteriores de su artículo 32.4.

Sin embargo, en el caso de las Federaciones deportivas andaluzas, la Ley 6/1988, de 14 de diciembre, del Deporte de Andalucía, una vez que clasifica en el artículo 19.2 las atribuciones de aquéllas del mismo modo que la ley estatal, les atribuye en el artículo 22.2.b) la de *“Expedir licencias deportivas para participar en competiciones oficiales”*, pero por delegación y bajo los criterios y tutela de la Consejería competente en materia de deporte.

Como vemos, la concesión de tales licencias se contempla en ambas normas como una función pública de carácter administrativo, debiendo ser la Administración titular de la misma la que decida sobre su modo de ejercicio, pudiendo reservársela, atribuírsela como propia y a través de la norma a las federaciones deportivas de su ámbito respectivo, o conferírsele a éstas por delegación.

En cambio, con la modificación operada, el legislador estatal habría dispuesto el modo de ejercicio de dicha función, no sólo respecto al supuesto en el que sea estatal, sino también cuando se trate de una potestad autonómica, prescindiendo de toda intervención administrativa en cualquier caso y atribuyéndoles la misma, directamente, a las federaciones deportivas autonómicas, con evidente intromisión en una competencia propiamente autonómica.

Es decir, serían las Comunidades Autónomas con competencias en materia de deporte las que tendrían originariamente la función administrativa de expedición de licencias a los participantes en competiciones deportivas oficiales en su ámbito territorial, sin perjuicio de que decidieran conferir a las federaciones deportivas autonómicas el ejercicio de dicha función, ya como propia de éstas, ya por delegación de la Comunidad Autónoma respectiva.

Y ello sin que conste título competencial alguno en cuya virtud pudiera el Estado disponer de esta función a favor de las federaciones, teniendo en cuenta además que, como el propio Tribunal Constitucional se encargó de precisar en la Sentencia 67/1985, antes citada, *“no se trata de asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución”*, lo que le llevó a concluir que *“dado que el derecho a constituir Federaciones españolas existe en la medida y con el alcance con que lo regula la Ley, no es inconstitucional que el legislador prevea determinados requisitos y fases para su constitución definitiva”*, criterio que, trasladado al presente caso, nos lleva a mantener que las federaciones deportivas autonómicas existirían en la medida y con el alcance con que lo regule la ley autonómica, a los efectos que se desplieguen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma con competencias deportivas.

Por otra parte, debemos advertir que la Ley 15/2014 no sólo introduce la licencia deportiva única desde el punto de vista formal, es decir, no se limita a reconocerle eficacia en todo el territorio estatal a las licencias expedidas por cualquier federación deportiva autonómica integrada en la estatal, sino que prevé relativamente la **uniformidad de los requisitos a exigir para su obtención**. Así es como cabe interpretar la remisión reglamentaria que se efectúa en el último inciso del inicio del artículo

32.4 de la Ley del Deporte, en la redacción dada por aquélla, según el cual, *"Para la participación en cualquier competición deportiva oficial, además del cumplimiento de los requisitos específicos que se exijan en cada caso, de acuerdo con el marco competencial vigente, será preciso estar en posesión de una licencia deportiva autonómica, que será expedida por las federaciones deportivas de ámbito autonómico que estén integradas en la correspondiente federación estatal, según las condiciones y requisitos que se establecerán reglamentariamente."*

Por tanto, puede razonablemente entenderse que el legislador estatal pretende la homogeneización de los requisitos y condiciones cuyo cumplimiento podría exigirse por las respectivas federaciones deportivas autonómicas para el acceso a las licencias deportivas, remitiéndose al desarrollo reglamentario posterior de este apartado de la Ley que se produciría, no solo en virtud de la remisión así establecida, sino también de las habilitaciones contenidas en la Disposición Final Primera de la Ley del Deporte y en la Disposición final quinta de la Ley 15/2014.

La regulación sustantiva e íntegra de dichos requisitos por el Estado carecería absolutamente de todo fundamento constitucional en el ámbito de las competencias oficiales de ámbito autonómico, respecto a las cuales, como hemos visto, serían las Comunidades Autónomas con competencias suficientes asumidas en la materia, a las que les correspondería establecer tales condiciones, sin perjuicio, entendemos, de aquellos otras que pudieran imponerse por el Estado como competente en aquellos otros sectores con los que concurra la materia deportiva, dado el carácter transversal o poliédrico de ésta al que antes aludíamos. Sería el caso, por ejemplo, de los requisitos relacionados con la salud que el Estado pudiera llegar a establecer para su exigencia por todas las Administraciones deportivas al conceder sus licencias. Sin embargo, como puede verse, el precepto cuestionado no establece límite alguno a la remisión reglamentaria contenida.

En el contexto expuesto de indefinición de las competencias al amparo de las cuales habría introducido el Estado la regulación ahora cuestionada, podríamos plantearnos la procedencia de su cobertura en las atribuidas en exclusividad en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, para *"La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales"*

Para el debido entendimiento de este título debemos acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que reproducimos a continuación.

En la **STC 88/1986**, de 1 de julio, señala que *"tal unidad, sin embargo, y como ha señalado también el Tribunal, no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, con autonomía política, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. La compatibilidad entre la unidad de mercado de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios"*

También señala en su Sentencia núm. **61/1997** de 20 marzo:

7. *(Delimitación negativa y positiva de la competencia del art. 149.1.1ª CE)*

Al objeto de situar el art. 149.1.1º CE en su debido contexto, deben hacerse algunas precisiones acerca de la naturaleza y alcance de la competencia estatal que aquí se considera para mejor determinar, desde una interpretación sistemática, cómo ha de articularse con la competencia autonómica sobre urbanismo.

a) En primer lugar, importa **delimitar por vía negativa el título competencial** residenciado en el art. 149.1.1º CE. De una parte, no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como los arts. 138.2 y 139.1, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el art. 139.2, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación. De otra, el art. 149.1.1º CE no viene a ser un trasunto, en el plano competencial, del art. 14 CE, que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos. **Este título estatal no representa, pues, una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal.**

Ha de añadirse que "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El art. 149.1.1º CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho - como en el caso de la propiedad del suelo-, no lo es menos, sin embargo, que la competencia "ex" art. 149.1.1ª CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.

Finalmente, las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la STC 11/1981, consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos, en particular y en primer término, del legislador, cualquiera que éste sea, en su tarea reguladora. El contenido esencial constituye, pues, una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador en cada caso competente, no para regular; no es, en definitiva, una técnica que permita determinar lo que al Estado o a las Comunidades Autónomas les corresponde. En términos positivos, pues, tanto el legislador estatal de las condiciones básicas, como el autonómico deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1 CE).

b) En segundo lugar, conviene recordar algunas notas que **delimitan positivamente la**

competencia estatal "ex" art. 149.1.1º CE. Así, en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que **la "materia" sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos.** Ahora bien, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicán de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, **el art. 149.1.1º CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce.** De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1º CE, que **no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional.**

Por otra parte, tal como se ha indicado, constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, **constreñido al ámbito normativo**, lo que permite al Estado una "regulación", aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico.

(Handwritten mark: a large, stylized 'C' or 'G' in the left margin)
En definitiva, y para recapitular, el art. 149.1.1º CE **no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual, aunque la normación del derecho por virtud de esta competencia sea limitada, no ya sólo porque no se inscriba en la dinámica de las bases-desarrollo, en la que siempre ha de restar un espacio normativo para las Comunidades Autónomas, sino, más exactamente, como ha quedado razonado, porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados.** La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la "igualdad de todos los españoles" representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal. En el ámbito urbanístico, es la intervención del legislador estatal "ex" art. 149.1.1º CE la que garantiza esa igualdad, máxime si se tiene en cuenta la inexcusable remisión al planeamiento y la disparidad de usos y contenidos susceptibles de apropiación que de ahí resulta.

8 (Contenido o significado de las "condiciones básicas")

Una comprensión sistemática del entero orden competencial lleva a concluir, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las "condiciones básicas" hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos.). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa



igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por "condiciones básicas" hubiera de entenderse cualquier condición "material", obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas. Si nos referimos al ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio, bastaría con que el Estado invocara la regulación de las condiciones básicas de igualdad -sociales, económicas, políticas y jurídicas- para el ejercicio de la propiedad urbana y la libertad de empresa, por ejemplo, para que pudiera dictar una norma de una amplitud tal que poco les restaría a las Comunidades Autónomas de esta competencia exclusiva en materia de urbanismo.

Dentro de esas "condiciones básicas" cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características naturales: STC 227/1988, fundamento jurídico 14); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (SSTC 5/1981 [RTC 1981, 5] , fundamento jurídico 26; 37/1981, fundamento jurídico 2); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988, fundamento jurídico 3); etcétera.

Más recientemente la **STC 96/2013**, sobre la competencia tributaria de las CCAA ha señalado lo siguiente:

"4. Delimitado en estos términos su objeto, lo que se nos plantea en este recurso de inconstitucionalidad es si el sometimiento del ejercicio de una cierta actividad empresarial —en este caso la distribución comercial mediante grandes superficies— a distintas condiciones según el territorio donde se realice, concretamente a un diferente régimen impositivo dependiendo de si se desenvuelve la actividad en Aragón o en otra Comunidad Autónoma, rompe la unidad de mercado constitucionalmente reconocida, en el sentido de que impide que el derecho a la libertad de empresa se ejercite en condiciones básicas de igualdad (art. 38 CE) o en la medida que supone un obstáculo a la libre circulación impuesta por el art. 139.2 CE.

Para abordar esta cuestión hemos de partir de la doctrina que hemos establecido al examinar el encaje recíproco de dos elementos esenciales de nuestra construcción constitucional: de un lado, el esencial principio de unidad del sistema, en su manifestación de unidad del mercado o de unicidad del orden económico general; de otro, la diversidad regulatoria, también consustancial a un Estado compuesto como el conformado por la Constitución de 1978 en el que las competencias normativas son distribuidas entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. En este sentido, hemos declarado que la Constitución prevé una serie de técnicas orientadas a asegurar la unidad de mercado a pesar de la distribución territorial de las competencias normativas, que son las siguientes:



a) En primer término, algunas materias se sustraen a la pluralidad normativa mediante la reserva de la función legislativa al Estado. En este sentido, en la STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, señalamos que "la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, ... y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las 'bases'".

b) Un segundo instrumento que garantiza, en este contexto de reparto territorial de la función legislativa, una cierta uniformidad en todo el territorio nacional es que el art. 53.1 CE sujeta al legislador a respetar el contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales. De este modo, todo legislador, ya sea estatal o autonómico, cuando materializa sus competencias normativas está vinculado por el mismo contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales, en este caso por el contenido esencial de la libertad de empresa ex art. 38 CE. En la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13 a), destacamos esta función de los derechos constitucionales cuando afirmamos que "no sólo se imponen al legislador, sino que son resistentes al mismo, de manera que si aquél legislara contra dicho contenido esencial, el producto —la ley— podrá ser declarado inconstitucional, pues los derechos constitucionales también se caracterizan por su justiciabilidad inmediata. Puede hablarse, por tanto, de un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional respecto de estos derechos, sustrato de igualdad que deriva directamente de la propia Constitución".

c) Además de las dos técnicas anteriores, la Constitución impone al legislador con este propósito un tercer grupo de límites. En efecto, el respeto del legislador al contenido esencial de los derechos y libertades constitucionales no agota, sin embargo, todo el margen de opción que le es propio, de modo que, como es natural en un Estado compuesto, el ejercicio constitucionalmente lícito de sus competencias normativas por los legisladores autonómicos puede deparar que una misma actividad económica, en este caso la distribución comercial mediante el uso de grandes superficies, quede sujeta a regímenes distintos dependiendo de la parte del territorio nacional donde se realice. Esta desigualdad en las condiciones de ejercicio de una determinada actividad a consecuencia de la pluralidad de ordenamientos autonómicos, que en principio es constitucionalmente legítima pues es la manifestación de las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas, encuentra ciertos límites en aras de la unidad de mercado en distintos preceptos del título VIII de la Constitución.

En tal sentido, partiendo de las previsiones de los arts. 2 y 139 CE, en la STC 88/1986, de 1 de julio, establecimos que "esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de las actividad económica. Tal unidad, sin embargo, y como ha señalado también el Tribunal, no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en

*un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que: **la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación, en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin; y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles.** Por todo ello, para evaluar si la normativa impugnada vulnera o no los mandatos constitucionales pertinentes a la unidad de mercado, es necesario aplicar estos criterios acabados de exponer a las normas en cuestión, precisando su cobertura competencial, la intensidad de la diversidad que introducen, y su ordenación y proporcionalidad al fin que persiguen”.*

Junto a aquellos preceptos del título VIII de la Constitución que suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias, este Tribunal ha reconocido que, cuando dichos medios se demuestran insuficientes para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, el Estado puede intervenir normativamente a fin de garantizar esa igualdad en virtud de los arts. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo) y 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio).

d) En conclusión, no habiendo legislación estatal dictada al amparo de los arts. 149.1.1 o 149.1.13 CE, lo que tendremos que analizar en el presente supuesto es si la regulación autonómica que genera la diversidad regulatoria se lleva a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma y, de ser así, si el ejercicio de esta competencia legislativa respeta o no el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE) y si supone o no un obstáculo a la circulación de personas y bienes en todo el territorio español (art. 139.2 CE).”

Como puede apreciarse, el nuevo artículo 32.4 de la Ley del Deporte va más allá del establecimiento de un mínimo común denominador para el ejercicio de los derechos vinculados al deporte, sino que se impone un régimen pleno, acabado, en la materia en cuestión.

En cuanto a las consideraciones desarrolladas en el borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno remitido acerca de la incidencia de la reforma en el régimen de las Federaciones deportivas, continuando con los argumentos antes expuestos, la regulación en el nuevo artículo 32.4 de la Ley del Deporte de aquellos aspectos de dicho régimen relacionados con el establecimiento de la licencia deportiva única consideramos que serían igualmente inconstitucionales precisamente por las mismas razones, es decir, por invasión del Estado de las competencias exclusivas autonómicas en materia de deportes.

TERCERA. En relación con la ausencia de títulos competenciales estatales que justifiquen la regulación introducida en este precepto, cabe plantearse si su contenido no cabría calificarlo como propio de una **ley de armonización**, de acuerdo con el **artículo 150.3 de la Constitución**, sin que, en este caso, la modificación de la Ley del Deporte se haya tramitado como tal, razón por la que cabría sostener su inconstitucionalidad.

Así, según este precepto constitucional, *"El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad."*

El **Tribunal Constitucional** lo interpretó en el siguiente sentido, expuesto en su Sentencia 76/1983, de 5 agosto:

"el mencionado artículo 150.3 constituye una pieza dentro del sistema global de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por ello no puede ser interpretado aisladamente, sino en relación con el conjunto de normas que configuran dicho sistema. En este sentido es preciso señalar que el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales y que es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3.


Desde esta perspectiva, el artículo 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales.

De ello no cabe deducir, sin embargo, que la armonización prevista en el artículo 150.3 de la Constitución se refiera únicamente al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, alegando -como hacen los recurrentes- que en los supuestos de competencias compartidas el Estado puede, a través de la regulación básica en la materia, tutelar directamente el interés general y conseguir la uniformidad jurídica pretendida por la Ley armonizadora. Si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, no es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la Nación."

Cabe concluir, por tanto, que el Estado habría pretendido unificar el régimen jurídico sustantivo y formal de las licencias deportivas para participar en competiciones deportivas oficiales desarrolladas en España, interviniendo así en una materia que correspondería a las Comunidades Autónomas, pero ello debería haberlo hecho cumpliendo las condiciones materiales y procedimentales exigidas en la Constitución para la aprobación de una ley de armonización, requisitos que no se han observado en el presente caso.

CUARTA. A pesar de que el borrador del Acuerdo del Consejo de Gobierno no haga mención de la **Disposición transitoria octava de la Ley 15/2014** a los efectos de su posible impugnación, consideramos que, dada la vinculación directa e inmediata entre su contenido y el del artículo 32.4 de la Ley del Deporte, en la redacción dada a éste por la reciente Ley, concurrirían las mismas razones para que el recurso de inconstitucionalidad comprendiera también dicha Disposición, además de la vulneración al principio de seguridad jurídica que, como explicaremos, se produce por la eficacia anticipada de dicha modificación que al fin y al cabo supone.

Así, teniendo en cuenta que, según la Disposición final undécima de la Ley 15/2014, la modificación operada de la Ley del Deporte no entrará en vigor hasta el 15 de julio de 2015, aquella Disposición transitoria viene a establecer condiciones para la pervivencia del régimen de reparto económico y de expedición de licencias que se haya acordado por aquellas Federaciones – españolas, entendemos – que, a su vez, hubieran establecido el régimen de licencia única antes de aquella fecha, relacionándose aquellas condiciones con la exigencia de determinadas mayorías absolutas en la adopción de los acuerdos de establecimiento de aquel régimen por la Asamblea General de la Federación respectiva.



De esta manera, se está ordenando la extinción de tales regímenes si no se cumplieran entonces dichas condiciones, debiendo, en su caso, para su mantenimiento, adoptarse los acuerdos en cuestión según las mayorías exigidas en el nuevo artículo 32.4.párrafo tercero de la Ley del Deporte, precepto éste del que, por las razones antes indicadas, se puede sostener su inconstitucionalidad; y para el caso de que sí se hubieran acordado con las mayorías exigidas, serán las mismas y no las del nuevo precepto legal las que deberían concurrir para su modificación. Por tanto, la disposición que de este modo se produce, a favor de las Asambleas Generales de las Federaciones españolas, de una función administrativa propia de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de deportes, como es la expedición de las licencias, significa la intromisión estatal en dichas competencias autonómicas.

Por otra parte, consideramos que un dato trascendental que debe retenerse es el consistente en que la habilitación se está dirigiendo a las Federaciones españolas para que, antes incluso de la entrada en vigor del nuevo régimen de licencia deportiva única instaurado en la propia Ley, acuerden en cambio este mismo régimen o cualquier otro análogo.

Si desde el punto de vista de la seguridad jurídica, esta previsión implica una evidente contradicción con la Disposición final undécima.segundo párrafo, cabe apreciar también en ella la misma vulneración de las competencias autonómicas en materia de deportes que la antes comentada en relación con el nuevo artículo 32.4 de la Ley del Deporte.

Así, se estaría reconociendo la posibilidad de que una Federación española pudiera, vigente el régimen actual y no al amparo del nuevo artículo 32.4 de la Ley del Deporte, acordar en su Asamblea

General que las licencias expedidas por las federaciones autonómicas tuvieran eficacia en todo el territorio nacional, algo que en el sistema actual resulta absolutamente improcedente por no encontrar cobertura legal alguna, más allá de que sí pudieran habilitar para participar en las competiciones oficiales de ámbito estatal de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 32.4, cuya redacción ha sido modificada pero con efectos desde el 1 de julio de 2015, y que actualmente establece que *“Las licencias expedidas por las federaciones de ámbito autonómico habilitarán para dicha participación cuando éstas se hallen integradas en las federaciones deportivas españolas, se expidan dentro de las condiciones mínimas de carácter económico que fijen éstas y comuniquen su expedición a las mismas”*, al margen de que dicha habilitación signifique la misma vulneración de las competencias exclusivas autonómicas en materia de deportes, e incluso, de las previsiones constitucionales sobre las leyes de armonización, que venimos denunciando a lo largo del presente informe.

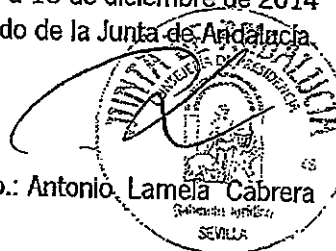
A modo de **conclusiones**:

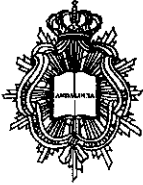
1. El artículo 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, que modifica el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, sería inconstitucional por contravenir el artículo 149 de la Constitución, sobre competencias del Estado, el artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de deportes, y el artículo 150.3 de la Constitución, sobre leyes de armonización.
2. La Disposición transitoria octava de la Ley 15/2014 sería inconstitucional, por vulneración entonces del artículo 149 de la Constitución, sobre competencias del Estado, del artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de deportes, del artículo 150.3 de la Constitución, sobre leyes de armonización, y del principio de seguridad jurídica declarado en el artículo 9.3 de la Constitución.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental.

En Sevilla, a 15 de diciembre de 2014
El Letrado de la Junta de Andalucía

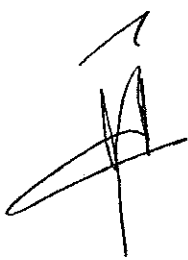
Fdo.: Antonio Lamela Cabrera





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 401/2015



OBJETO: Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y de otras medidas de reforma administrativa.


SOLICITANTE: Consejería de Educación, Cultura y Deporte.



Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:



Álvarez Civantos, Begoña
Balaguer Callejón, María Luisa
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez, Francisco J.
Sánchez Galiana, José Antonio

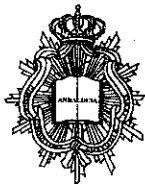
Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 9 de junio de 2015, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 15 de mayo de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.4 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

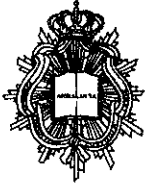
En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- En el Boletín Oficial del Estado de 17 de septiembre de 2014 se publica la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

2.- Consta a continuación borrador de fecha 25 de noviembre de 2014 de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, del texto del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

3.- El 27 de noviembre de 2014, la Viceconsejera de Educación, Cultura y Deporte solicita la emisión del preceptivo informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Acompaña su petición propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno; informe que consta emitido, en sentido favorable, con fecha 15 de diciembre.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

4.- El 11 de mayo de 2015 la Secretaría de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, extiende certificación sobre la sesión celebrada el 26 de noviembre de 2014, en la que se adoptó acuerdo de solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

5.- Por último, figura la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno autorizando la interposición de "Recurso de Inconstitucionalidad contra el artículo 23 y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa". Propuesta del siguiente tenor:

«Primero.- Interponer recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa:

»- Artículo 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, que modifica el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, en la redacción dada a los párrafos primero a cuarto ambos inclusive, por vulnerar el artículo 149 de la Constitución, sobre competencias del estado, el artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de deportes, y el artículo 150.3 de la Constitución, sobre leyes de armonización.

»- La Disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, por vulneración del artículo 149 de la Constitución, del artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de deportes, del artículo 150.3 de la Constitución, sobre leyes de armonización, y del principio de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

seguridad jurídica declarado en el artículo 9.3 de la Constitución.

»Segundo.- Autorizar al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía para la interposición del recurso de inconstitucionalidad referido, de acuerdo con lo previsto en los artículos 82.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y 40.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.»



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte solicita dictamen sobre la propuesta de "Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y de otras medidas de reforma administrativa".

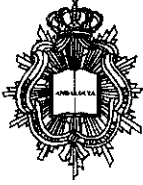
Dicha propuesta considera que incurren en vicio de inconstitucionalidad el artículo 23 y la disposición transitoria octava de la referida Ley 15/2014, al entender que se vulneran los artículos 149 y 150.3 de la Constitución y el artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En primer lugar, ha de dejarse constancia de que se cumplen los presupuestos objetivos del recurso de inconstitucionalidad, establecidos en los artículos 161.1.a) de la Constitución y 27.2.b) y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), al tratarse de la impugnación de una disposición normativa del Estado con fuerza de ley, objeto idóneo del recurso de acuerdo con lo establecido en los preceptos referidos.

En lo que atañe a la legitimación del Consejo de Gobierno para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, hay que indicar que el artículo 162.1.a) de la Constitución habilita para la interposición del recurso a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas. No obstante, el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional refiere tal legitimación al ejercicio del recurso contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado *«que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía»*, expresión que podría ser entendida en el sentido de que los Consejos de Gobierno autonómicos únicamente están facultados para interponer el recurso de inconstitucionalidad cuando la Ley, o el acto o disposición con fuerza de Ley de que se trate, viole o menoscabe competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos, y únicamente al objeto de reivindicar la competencia que, presuntamente, haya sido desconocida por el Estado. De esta forma, no se podrían denunciar las infracciones al texto constitucional que no supusieran un simultáneo desconocimiento de la competencia autonómica.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Sin embargo, como viene reiterando este Consejo Consultivo, tal interpretación implicaría una restricción injustificada de la legitimación reconocida genéricamente en el artículo 162.1.a) de la Constitución, por lo que no puede ser admitida. Ciertamente, una primera postura del Tribunal Constitucional (manifestada en la sentencia 25/1981, de 14 de julio) identificaba ámbito de autonomía con competencia propia. Ahora bien, a partir de la sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, el citado Tribunal declara que la legitimación de las Comunidades Autónomas se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias. *«El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional»* [SSTC 84/1982, de 23 de diciembre (FJ 1); 26/1987, de 27 de febrero (FJ 1) y 199/1987, de 16 de diciembre (FJ 1)].

En otras palabras, como se indica en los dictámenes 575, 576 y 771 de 2012, no cabe identificar el "propio ámbito de autonomía" del artículo 32.2 de la LOTC con el elenco de competencias estatutarias (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 3), de modo que la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

justifica su legitimación no se identifica con la defensa de sus competencias (SSTC 28/1991, FJ 3; 84/1982, FJ 1; 26/1987, FJ 1; 74/1987, FJ 1, y 56/1990, FJ 2), al poner el Tribunal Constitucional especial énfasis en la consideración del recurso de inconstitucionalidad al servicio de la depuración objetiva del ordenamiento, en contraste con el conflicto de competencias.

Por consiguiente, una vez más debe subrayar este Consejo Consultivo que las determinaciones de la Constitución y de la LOTC han de ser entendidas a favor de una legitimación amplia, que permita a los ejecutivos autonómicos interponer el recurso de inconstitucionalidad tanto en defensa de las competencias propias como para el puro restablecimiento del orden jurídico constitucional que se entienda conculcado por la ley, el acto o la disposición contra los que se dirija la impugnación. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que el ámbito de la autonomía podrá verse afectado tanto cuando las competencias autonómicas se digan menoscabadas por el Estado, como *«en los casos en que el órgano de la Comunidad aduzca una conculcación, por reglas estatales, de cualquiera de las garantías que, en la Constitución y en el Estatuto, han de ser vistas como el presupuesto y la base misma de la autonomía, o como su proyección en la organización integral del Estado»* (STC 56/1990, de 29 de marzo; FJ 2).

Como recuerda el Tribunal Constitucional en su sentencia 247/2007, de 12 diciembre (FJ 2), citando la doctrina sentada en la STC 48/2003, de 12 de marzo, la progresiva flexibilización del criterio inicialmente sostenido por el Tribunal Cons-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

titucional al interpretar el artículo 32.2 de la LOTC, llega hasta el extremo de que actualmente los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción.

A este respecto, la STC 48/2003 (FJ 1), remitiéndose a la STC 199/1987, de 16 de diciembre (FJ 1), deja claro que «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, (...) se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente» (así se subraya, igualmente, en las SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ2, y 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3, entre otras).

En el supuesto ahora examinado el punto de conexión resulta indiscutible, puesto que la propuesta objeto de dictamen alega el desbordamiento del orden constitucional de distribución de competencias y la lesión de las competencias autonómicas en la materia.

Así pues, el interés de la Comunidad Autónoma resulta cualificado, pues como se afirma en la sentencia del Tribunal Constitucional 239/2012, de 13 de diciembre, «al interés objetivo en la depuración del ordenamiento jurídico, suficiente per se para cualificar al Gobierno autonómico con la legitimación institucional reservada por el art. 162.1 a) CE a determinados poderes públicos, se suma el interés institucional en



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la defensa de un sistema de distribución constitucional de competencias" (FJ 2). En consecuencia, ha de reconocerse la legitimación del Consejo de Gobierno andaluz, sin límite alguno, para promover el recurso de inconstitucionalidad frente a los preceptos que se indican en la propuesta dictaminada.

A lo expuesto no empece el hecho de que en el momento de emitirse este dictamen el Consejo de Gobierno se halle en funciones, por las siguientes razones:

- Primera, porque se desconoce cuál será la situación política estatutaria al tiempo de interponerse el recurso, de modo que puede que ya no exista Consejo de Gobierno en funciones.

- Segunda, porque en todo caso es una cuestión que correspondería examinar al Tribunal Constitucional y no a este Órgano, al que corresponde considerar solo la procedencia o no del recurso por las razones invocadas para ello.

- Tercera, porque dada la legitimación autonómica para formular el recurso, las instituciones autonómicas que pueden hacerlo y el plazo de que se dispone, la conclusión más razonable es considerar que el Consejo de Gobierno en funciones está legitimado para interponer un recurso de inconstitucionalidad, pues en otro caso podría expirar aquél sin haberse formalizado éste.

Pero además, hay una razón de peso, y es que si bien podría sostenerse que la legitimación del Presidente del Gobier-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

no, por ejemplo, se funda en su status constitucional y en última instancia en su representatividad al margen de un interés propio, en el caso del Consejo de Gobierno autonómico eso no es así, pues aquí el fundamento se halla también en la defensa del propio ámbito de autonomía, que quedaría así inerme.

En todo caso, el Tribunal Constitucional puso de manifiesto en el Auto 547/1989, de 15 de noviembre, que la "disociación entre legitimación y titularidad de un derecho o competencia puede entenderse también aplicable a la relación entre legitimación y mandato representativo, cuando agotado éste por expiración de su término o disolución anticipada de las Cortes, no puede mantenerse la conexión necesaria entre la función representativa y la legitimación para el recurso de inconstitucionalidad si no es a costa de hacer inimpugnables en esta vía las leyes promulgadas durante o inmediatamente antes del interregno".

Por ello, en ese caso se decía por el Tribunal Constitucional que "a los exclusivos efectos de lo previsto en el art. 32.1, letras c) y d), de la LOTC, ha de reconocerse que la pérdida de la condición de Diputado o Senador por disolución anticipada de las Cámaras o por expiración del mandato de cuatro años no impide la titularidad de la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, ha de aceptarse la legitimación de los Senadores recurrentes para formular el presente recurso de inconstitucionalidad."



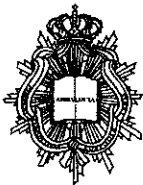
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es obvio que ello lleva, sin perjuicio de lo antes considerado, a afirmar la legitimación del Consejo de Gobierno en funciones para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En cuanto a los restantes aspectos atinentes a las condiciones de interposición del recurso de inconstitucionalidad, se hace notar que, de acuerdo con el artículo treinta y tres de la LOTC, el plazo para la interposición del recurso es de tres meses a partir de la publicación de la disposición tachada de inconstitucionalidad; plazo que se amplía a nueve meses cuando se intenten resolver las discrepancias entre las partes iniciando las negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, con los requisitos previstos en el apartado 2 del artículo treinta y tres citado.

Teniendo en cuenta que en el presente caso se iniciaron negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado "para resolver las discrepancias manifestadas en relación, entre otros, al artículo 23 y disposición transitoria octava de la Ley 15/2014"; y habida cuenta que la Ley en cuestión se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 17 de septiembre de 2014, el plazo para la interposición del recurso finaliza el 17 de junio de 2015.

En un plano estrictamente formal, hay que destacar que consta en el expediente el preceptivo informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y se ha sometido la cuestión al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Vi-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ceconsejeras, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

II

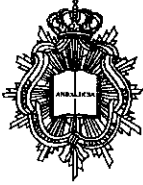
La propuesta de acuerdo sometida a dictamen considera que incurren en inconstitucionalidad el artículo 23 y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y de otras medidas de reforma administrativa.

Dedicamos este fundamento jurídico a exponer el contenido de las normas que se pretenden impugnar y la justificación que en relación con las mismas aporta la referida Ley.

De esta forma, transcribimos a continuación las normas de la Ley 15/2014 cuya impugnación se postula:

A) Comenzamos por el **artículo 23**, que, dentro del conjunto de normas sobre las «Medidas de simplificación administrativa para ciudadanos y empresas», del capítulo III, modifica el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, con la siguiente redacción:

"4. Para la participación en cualquier competición deportiva oficial, además del cumplimiento de los requisitos específicos que se exijan en cada caso, de acuerdo con el marco

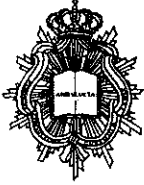


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

competencial vigente, será preciso estar en posesión de una licencia deportiva autonómica, que será expedida por las federaciones deportivas de ámbito autonómico que estén integradas en la correspondiente federación estatal, según las condiciones y requisitos que se establecerán reglamentariamente. La licencia producirá efectos en los ámbitos estatal y autonómico, desde el momento en que se inscriba en el registro de la federación deportiva autonómica. Las federaciones deportivas autonómicas deberán comunicar a la federación estatal correspondiente las inscripciones que practiquen, así como las modificaciones de dichas inscripciones; a estos efectos bastará con la remisión del nombre y apellidos del titular, sexo, fecha de nacimiento, número de DNI y número de licencia.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, en los supuestos de inexistencia de federación autonómica, imposibilidad material, cuando así se determine por la propia federación autonómica, o cuando la federación autonómica no se hallare integrada en la federación estatal, la expedición de licencias será asumida por la federación correspondiente de ámbito estatal. También a ésta le corresponderá la expedición de aquellas licencias para las que sea necesario contar con un visado o autorización previa de la federación deportiva internacional correspondiente, y en particular cuando así se desprenda de lo dispuesto en los estatutos de dichas federaciones internacionales.

Reglamentariamente se determinarán los criterios para fijar el reparto económico correspondiente a la cuantía global percibida por las federaciones autonómicas por la expedición de las licencias, atendiendo principalmente a los servicios recíprocamente prestados entre la federación estatal y las au-

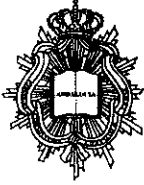


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA


tonómicas y respetando la libertad de cada federación autonómica para fijar y percibir su propia cuota autonómica diferente. El acuerdo de reparto deberá ser adoptado en la Asamblea General respectiva, debiendo contar, además, con el voto favorable de, al menos, dos tercios de los responsables de las federaciones territoriales que sean designados a estos efectos. Estas federaciones deberán representar, a su vez, al menos las dos terceras partes de las licencias de esa modalidad deportiva. En el supuesto de que no se consiguiera llegar a un acuerdo para la determinación de la cuantía económica que corresponde a cada federación autonómica y a la federación estatal, dicha determinación se someterá a decisión de un órgano independiente, cuyo Presidente y demás miembros serán designados de forma equilibrada por el Consejo Superior de Deportes y por los representantes de todas las Comunidades Autónomas.

Corresponde a las federaciones de ámbito estatal la elaboración y permanente actualización del censo de licencias deportivas, que deberá estar a disposición de todas las federaciones autonómicas, las cuales podrán disponer de sus propios censos o registros de las licencias que expidan, respetando en todo caso la legislación en materia de protección de datos.

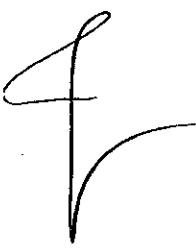
Estarán inhabilitados para obtener una licencia deportiva que faculte para participar en las competiciones de cualquier modalidad deportiva a las que hace referencia el párrafo primero los deportistas y demás personas de otros estamentos que hayan sido sancionados por dopaje, tanto en el ámbito autonómico como en el estatal y el internacional, mientras se encuentren cumpliendo la sanción respectiva. Esta inhabilitación impedirá, igualmente, que el Estado o que las Comunidades Autónomas competentes reconozcan o mantengan la condición de de-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA



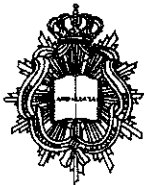
portista o técnico de alto nivel. El Consejo Superior de Deportes y las Comunidades Autónomas acordarán los mecanismos que permitan extender los efectos de estas decisiones a los ámbitos competenciales respectivos, así como dotar de reconocimiento mutuo a las inhabilitaciones para la obtención de las licencias deportivas que permitan participar en competiciones oficiales. De igual forma y en los mismos términos que el párrafo anterior, no podrán obtener licencia aquellas personas que se encuentren inhabilitadas, como consecuencia de las infracciones previstas en la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y de lucha contra el dopaje en la actividad deportiva y en su caso en la normativa autonómica vigente. Todo lo dispuesto en este párrafo se entenderá en los términos que establezca la legislación vigente en materia de lucha contra el dopaje.



Los deportistas que traten de obtener una licencia deportiva podrán ser sometidos, con carácter previo a su concesión, a un control de dopaje, con el fin de determinar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta normativa”.

B) La disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, que regula la licencia deportiva única, dispone:

“Aquellas federaciones que, a la entrada en vigor de esta Ley, hubieran incorporado a sus Estatutos la expedición de licencias de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 o contarán ya con un sistema de expedición de licencia única, podrán mantener el sistema de reparto económico y de expedición que viniesen aplicando, siempre que hubiera sido aprobado por mayoría absoluta de los votos de su correspondiente Asamblea Ge-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

neral, debiendo contar además con el voto favorable de, al menos, la mayoría absoluta de los responsables de las federaciones territoriales que sean designados a estos efectos. Estas federaciones a su vez deberán sumar al menos la mayoría absoluta de las licencias totales de la correspondiente federación estatal en esa modalidad deportiva. En tal caso, serán necesarias idénticas mayorías para modificar posteriormente dicho sistema de reparto económico".

Finalmente, en cuanto a los títulos competenciales invocados por la Ley 15/2014 para regular las diferentes previsiones que se contienen, la disposición final cuarta nada dice respecto del artículo 23 ni sobre la disposición transitoria octava.

En este sentido, ya advirtió el Consejo de Estado, en su dictamen 1221/2013, que "parece a este Consejo de Estado que la disposición final referida debe ser completada con una referencia a los restantes títulos competenciales al amparo de los cuales se dictan muchos de los preceptos contenidos en el anteproyecto y que son diversos del contemplado en la regla 18ª del artículo 149.1 de la Constitución", añadiendo, en relación con los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona, que "también prevé la norma proyectada una modificación de la Ley 15/1990, del Deporte, en ejercicio de la competencia del Estado en materia de regulación del deporte federado español en su conjunto y, en concreto, "de las competencias específicas que la Ley 10/1990, del deporte, atribuye al Estado, en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en colaboración



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

también con las Comunidades Autónomas, del deporte de alto nivel" [STC 16/1996, de 1 de febrero, (FJ 2 C) t)], concluyendo que "en definitiva, se hace necesario completar la redacción de la disposición final primera del texto proyectado para incluir en el mismo los demás títulos competenciales en cuya virtud se acomete su dictado".

Dicha observación no fue atendida por el legislador, que se limitó a justificar su competencia en la materia que nos ocupa en el preámbulo de la Ley 15/2014, en el que justifica la adopción de las medidas señalando que uno de los objetivos es la simplificación de procedimientos para ciudadanos y empresas, reduciendo trabas burocráticas e impulsando la Administración electrónica, y, en concreto, "en el ámbito deportivo, una de las principales reformas consiste en la implantación de una licencia deportiva única que, una vez obtenida, habilite a su titular para participar en cualquier competición oficial, cualquiera que sea su ámbito territorial. Esta medida contribuye decisivamente a la extensión del principio de unidad de mercado al ámbito del deporte no profesional, ya que permitirá eliminar duplicidades y reducir los trámites administrativos necesarios para la práctica deportiva. Además, existen otras ventajas directamente derivadas de esta eliminación de cargas administrativas: se simplificarán las actuaciones en la tramitación de licencias de los deportistas, jueces, árbitros y clubes; mejorará la movilidad geográfica de los deportistas para poder participar en competiciones de Comunidades Autónomas diferentes a las de residencia; y se abaratarán los costes asociados a la obtención de las licencias.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Con la introducción del modelo de licencia deportiva única y la atribución de la expedición de las mismas a las federaciones deportivas de ámbito autonómico, las federaciones estatales, en los casos previstos en la propia modificación de la norma, podrían dejar de percibir ingresos por la expedición u homologación de las licencias de ámbito nacional que hasta la fecha venían percibiendo.

Por este motivo, en el texto se establece que, en el supuesto de que tales circunstancias se dieran, las federaciones nacionales serán compensadas por las federaciones autonómicas por tales conceptos, así como por el resto de servicios que, en su caso, pudieran prestar a dichas federaciones autonómicas. En los casos que proceda dicha compensación, se determinará conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente y siempre previo acuerdo adoptado en la Asamblea General de la Federación Nacional".

III

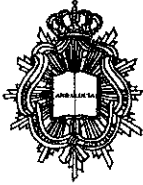
Precisado lo anterior, la propuesta de acuerdo dictaminada considera, a *grosso modo*, que "la modificación estatal encierra el cambio hacia un nuevo modelo deportivo centralizado que hace inaplicables el régimen jurídico deportivo andaluz, en relación a las normas de reconocimiento, organización, funcionamiento de las entidades deportivas andaluzas establecido en la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, las disposiciones reglamentarias que la desarrollan y las normas estatutarias correspondientes a cada entidad deportiva, puesto que



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

toda la fundamentación de la estructura jurídica, sobre la que se construyen dichos regímenes, se basa en el concepto de expedición de licencia deportiva autonómica como función pública de carácter administrativo, delegada a las federaciones deportivas andaluzas que actúan, en este caso, como agentes colaboradores de la Administración deportiva, a la que a su vez la Ley le mandata ser garante de su ejercicio a través de la tutela administrativa. Por tanto, dicha regulación resulta rechazable, puesto que el legislador estatal se extralimita en el ejercicio de sus competencias en materia de deporte con una manifiesta invasión de competencias mediante la implantación de una licencia deportiva única exigible para participar en cualquier competición oficial, vulnerando los títulos competenciales que en esta materia diseña la Constitución".

De acuerdo con el contenido material de estos dos preceptos y de su finalidad, resulta claro que lo que regulan, principalmente, es la licencia que han de expedir las federaciones para habilitar la participación en competiciones oficiales, de cualquier modalidad deportiva, como también sus requisitos y efectos. En este sentido, se puede decir que se trata de unas previsiones normativas que se insertan plenamente entre los aspectos que conforman de forma sustantiva la materia "deporte", cuyo núcleo está constituido por el haz de actividades, funciones e institutos jurídicos asociados a este sector material. Así, los dos preceptos cuestionados se refieren a la ordenación de los sujetos individuales y asociativos que intervienen tanto en la organización como en la práctica del deporte no profesional en todos los niveles y, más concretamente, con relación a los requisitos que se exigen para poder parti-



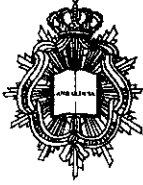
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

1
cipar en las competiciones oficiales. Por lo tanto, el título competencial predominante, por su vinculación directa e inmediata y por tratarse del más específico, es el de deporte.

Dicho esto, este contenido nos sitúa, ante todo, en el ámbito del artículo 43.3 de la Constitución, que impone a los poderes públicos la importante misión de fomentar la educación sanitaria, la educación física y el deporte. En concreto, respecto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 72.1 de su Estatuto le atribuye *"la competencia exclusiva en materia de deportes y de actividades de tiempo libre, que incluye la planificación, la coordinación y el fomento de estas actividades, así como la regulación y declaración de utilidad pública de entidades deportivas"*.

4
Sobre la materia deporte ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en varios dictámenes, como 151/1997, emitido en relación con la Ley 6/1998, del Deporte, e igualmente lo hizo sobre los Proyectos de Decreto del régimen sancionador y disciplinario deportivo, de las Entidades Deportivas Andaluzas, y del Inventario Andaluz de Instalaciones Deportivas y el Deporte de Rendimiento, también dictaminados por este Órgano consultivo (dictámenes 147/1999, 2/2000, 52/2000 y 526/2009, respectivamente).

Se insistía en los citados dictámenes que el deporte no puede ser considerado ni constituye una materia formal y sustantivamente susceptible de asignación a un exclusivo ámbito competencial, ya sea estatal o autonómico, puesto que la actividad deportiva ofrece facetas o vertientes muy diferentes, lo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que impide su consideración monolítica y su encaje exclusivo en la esfera competencial de alguno de los Poderes públicos.

El primer límite con el que se encuentra la competencia de la Comunidad Autónoma -al que nos referiremos con posterioridad- es, lógicamente, el derivado del territorio, que impide la regulación normativa autonómica de cuestiones que excedan, según su naturaleza y carácter, de su concreto ámbito territorial, pero sin que pueda perderse de vista, naturalmente, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, que no toda actividad autonómica que produzca consecuencias de hecho fuera de su respectivo territorio puede entenderse vedada constitucionalmente, ya que ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación (Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre; 44/1984, de 27 de marzo; 165/1985, de 5 de diciembre; 1/1986, de 10 de enero, 150/1990, de 4 de octubre y 168/2004, de 6 de octubre, entre otras).

Por otro lado, tal competencia no tiene carácter absoluto, sino que se encuentra limitada por otros títulos estatales concurrentes. En este sentido, hay que recordar que sobre la materia el Estado tiene títulos concurrentes, que permiten su actuación, a pesar de no tener atribuida una competencia específica sobre deporte (así, los relativos a las relaciones internacionales, sanidad y seguridad pública, del artículo 149.1.3ª, 16ª y 29ª de la Constitución).

No obstante lo expuesto, y a pesar de la inexistencia de un título competencial sectorial expreso a favor del Estado en



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el ámbito del deporte, éste ha dictado, entre otras, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, cuya modificación es ahora objeto de dictamen. Por su parte, el Tribunal Constitucional, y sin ampararse en una competencia constitucional expresa, reconoce que la mencionada Ley 10/1990 "se aprueba con el objeto de proceder a "la ordenación del deporte, de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado" y a la coordinación "con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales, [de] aquellas [otras competencias] que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional"; ley que no fue objeto de reproche competencial alguno por parte de ninguna Comunidad Autónoma, como tampoco lo fue su predecesora (Ley 13/1980, de 31 de marzo)" (STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7.ª, citando la STC 16/1996, de 1 de febrero). Y, asimismo, admite la posibilidad de que, vista la realidad "poliédrica" del deporte, el Estado intervenga al amparo de diversas competencias, como por ejemplo, las relaciones internacionales (STC 165/1994, de 26 de mayo y STC 80/2012); sanidad (STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 7); la seguridad pública (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6) o, incluso, la cultura (STC 106/1996, de 12 de junio, FJ 2 y 3). En este sentido, considera que la concurrencia de la actuación de las diversas administraciones públicas -estatal, autonómicas y locales- en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva exige «en algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia deporte se entronca con otra



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

materia atribuida competencialmente al Estado [...]” (STC 80/2012, FJ 7.a).

No podemos cerrar el parámetro aplicable a los dos preceptos de la Ley 15/2014, antes expuestos, sin referirnos al principio de unidad de mercado al que alude su preámbulo con el fin de justificar la imposición de la licencia deportiva única, así como ahondar más en el criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas al que se ha hecho referencia más arriba, que, con respecto a Andalucía, está previsto en el artículo 43 de su Estatuto de Autonomía.

En cuanto al primero, ha sido analizado por este Consejo Consultivo en numerosas ocasiones, entre ellas en el dictamen 771/2012. No cabe duda de que estamos ante una competencia transversal del Estado, que puede afectar a una multiplicidad de materias, pero el título genérico contenido en el artículo 149.1.13^a no puede ser utilizado por el Estado en un sentido expansivo que impida la diversidad porque *«el presupuesto de un único orden económico y de un mercado nacional no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico, cuando éstas han sido asumidas en el Estatuto de una Comunidad Autónoma»* resultando legítima esa diversidad de regímenes en la medida en que las diferencias y peculiaridades introducidas resulten adecuadas a su finalidad y se respete la igualdad básica de los españoles [SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4.a); y 225/1993, FJ 5.A)].



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El mismo dictamen 771/2012 hace notar que según la jurisprudencia constitucional, en la competencia de dirección de la actividad económica general que corresponde al Estado tienen cabida las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

Así, se ha reconocido que, pese a la existencia de una específica competencia autonómica sobre un subsector económico determinado, el Estado se encontraría facultado no sólo para establecer una regulación general, estableciendo las bases o la coordinación de dicho subsector, sino, además, para adoptar las medidas singulares precisas en orden a alcanzar los fines generales propuestos en la ordenación de un sector económico y con el fin de integrar los subsectores de cada Comunidad Autónoma en la política económica general, y siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica [SSTC 95/1986, de 10 de julio (FJ 5); 75/1989, de 24 de abril (FJ 3); 79/1992, de 28 de mayo (FJ 2); y 225/1993 (FJ 3.D)], si bien el común denominador normativo que encierran las bases, "dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de la Comunidad (SSTC 1/1982, 44/1982, 13/1989 y 225/1993, entre otras).

La misma doctrina se reitera en la STC 6/2014 de 27 de enero, que en su fundamento jurídico quinto subraya «que dicha

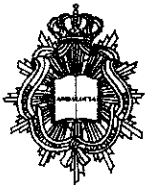


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, de 17 de octubre; 133/1997, de 16 de julio), pues, en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 95/2002, de 25 de abril, FJ 7)" (STC 77/2004, FJ 4)».

Así, la materia que ahora se dictamina, que se refiere a la práctica del deporte no profesional, sin finalidades lucrativas, resulta claro que carece de una inmediata y directa relación con la economía y no constituye tampoco una medida sustantiva ni específica de la planificación económica y que, por lo tanto, no está vinculada al principio económico de unidad de mercado ni a la mencionada competencia económica estatal. En efecto, tales licencias habilitarían, para la participación en competiciones deportivas oficiales, a todos los posibles participantes en las mismas, es decir, a "deportistas, jueces, árbitros y clubes", según indica la propia Exposición de Motivos, sin necesidad de que los mismos sean precisamente profesionales o personas cuya participación en dichas competiciones se produzca en el ejercicio de actividad económica.

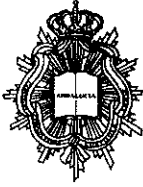
Ello pone de manifiesto la falta de idoneidad de este título competencial en el presente caso, al no estar implicada, necesariamente, actividad económica alguna, sin que hallemos otro relativo a materia específica distinta que, por su vinculación con las licencias deportivas, pueda resultar de aplicación.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Rechazada, pues cualquier relación de los preceptos dictaminados con el principio de unidad de mercado, es necesario hacer referencia a algunos aspectos del criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas dado que la licencia deportiva única lleva ínsita la producción de efectos jurídicos en cualquier lugar del Estado. Así, el artículo 43.1 del Estatuto de Autonomía dispone que el ejercicio de las competencias autonómicas *"desplegará su eficacia en el territorio de Andalucía"*, pero el mismo artículo deja a salvo la excepción cuando el Estatuto y otras disposiciones legales del Estado establezcan la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Junta de Andalucía. Por su parte, el artículo 7 del Estatuto de Autonomía dispone que las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía tendrán eficacia en su territorio, añadiendo que podrán tener eficacia extraterritorial *"cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional"*.

La STC 194/2011, de 13 de diciembre (FJ 5) resume la doctrina del Tribunal Constitucional, recordando que *«ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito [STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, reiterada en la STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)]»*.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Asimismo, la referida STC 194/2011 (*ibidem*) recuerda que el Tribunal ha declarado que «esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación (STC 37/1981, fundamento jurídico 1)». Esta misma doctrina se reitera recientemente en la STC 27/2014, de 13 de febrero de 2014 (FJ 4).

Esta doctrina es aplicable también en el ámbito específico del deporte, donde el principio de supraterritorialidad no puede utilizarse para atribuir competencias fuera de los casos en que se prevea expresamente por el bloque de la constitucionalidad. De esta manera, no está prohibido a las comunidades autónomas, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias en otros lugares del territorio estatal o internacional, siempre que «no se condicione o enerve el ejercicio de competencias estatales propias» (STC 80/2012, FJ 7).

Tampoco se acredita ni se aprecia que se dé ninguno de los supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha admitido

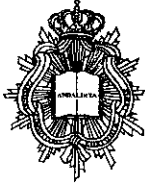


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

una intervención supraautonómica en materia deportiva, como así declaró la Sentencia ya citada 80/2012:

"el ejercicio de las competencias asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, tiene como límite el ejercicio de las competencias propias del Estado, bien como consecuencia de la concurrencia de otros títulos competenciales -como ocurre, por ejemplo, cuando la competencia del Estado en comercio exterior (149.1.10) o sobre la planificación general de la economía (149.1.13 CE) se superpone a la competencia autonómica de turismo (STC 13/1988. de 4de febrero FF.1, 2, 3 y 9, en materia de «ferias internacionales»); bien como consecuencia de la afectación de un interés nacional o -como señalamos en la STC 133/1990, de 19 de julio, (en relación con la materia «protección civil»)- de «la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico) (F. 6). Límites o condicionamientos que no excluyen per se la proyección extraterritorial o internacional de las competencias autonómicas cuando ello sea posible". (FJ 7)

En este sentido, al margen de que, como hemos expuesto, no concurre ningún título competencial estatal y específico para sostener la regulación de la licencia deportiva única, tampoco se alega interés nacional alguno, inapreciable por otra parte en esta materia, ni se justifica la necesidad de coordinar la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

actuación de diversas Administraciones en la expedición de las licencias, sobre todo porque, como desarrollaremos a continuación, precisamente se les despoja a éstas de sus funciones administrativas para la concesión de las licencias deportivas, atribuyéndoselas directamente a las federaciones deportivas.

Así, el apartado 4 del artículo 32 de la Ley del Deporte, en la redacción dada por la Ley 15/2014, viene a reconocerle eficacia en todo el territorio nacional a las licencias expedidas por cualquier federación deportiva autonómica -siempre con la condición de que ésta esté integrada en la estatal- correspondiendo a la federación española respectiva en determinados supuestos excepcionales. De este modo, se estaría asignando directamente a tales federaciones una función administrativa que originariamente podría corresponder a la Administración deportiva competente, la cual debería ser la autonómica respectiva o la estatal según la aplicación de los puntos de conexión territorial procedentes que reclamen la intervención de una u otra.

Ello significa una variación sustancial del esquema hasta ahora establecido respecto al papel reconocido a las federaciones deportivas, partiéndose de la idea declarada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 67/1985, de 24 de mayo, según la cual *"las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo"*, ya se le atribuyan dichas funciones directamente por la norma, ya en virtud de delegación. Esta fórmula es la prevista en el artículo 30.2 de la Ley del Deporte para las Federaciones deportivas español-



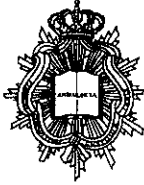
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

las, al referirse a que, *"además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública"*; habiendo consistido la expedición de las licencias para participar en competiciones oficiales nacionales precisamente en una de las funciones reconocidas como propias de tales Federaciones españolas, según las versiones anteriores de su artículo 32.4.

Sin embargo, en el caso de las Federaciones deportivas andaluzas, la Ley 6/1988, de 14 de diciembre, del Deporte de Andalucía, una vez que clasifica en el artículo 19.2 las atribuciones de aquéllas del mismo modo que la ley estatal, les atribuye en el artículo 22.2.b) la de *"expedir licencias deportivas para participar en competiciones oficiales"*; pero por delegación y bajo los criterios y tutela de la Consejería competente en materia de deporte.

Como vemos, la concesión de tales licencias se contempla en ambas normas como una función pública de carácter administrativo, debiendo ser la Administración titular de la misma la que decida sobre su modo de ejercicio, pudiendo reservársela, atribuírsela como propia y a través de la norma a las federaciones deportivas de su ámbito respectivo, o conferírsela a éstas por delegación.

En cambio, con la modificación operada, el legislador estatal habría dispuesto el modo de ejercicio de dicha función, no sólo respecto al supuesto en el que sea estatal, sino también cuando se trate de una potestad autonómica, prescindiendo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de toda intervención administrativa en cualquier caso y atribuyéndoles la misma, directamente, a las federaciones deportivas autonómicas, con evidente intromisión en una competencia propiamente autonómica.

De esta forma, puede concluirse que tanto el régimen jurídico de las federaciones como el alcance de su intervención en el proceso de expedición de las licencias deportivas y la regulación de los efectos de éstas mismas son cuestiones de carácter estructural y organizativo de la práctica deportiva que, de acuerdo con el parámetro antes expuesto, forman parte de la materia competencial específica sobre «deporte», competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Del análisis del nuevo párrafo primero del artículo 32.4 de la Ley 10/1990, se desprende, pues, que la Comunidad Autónoma ha quedado desapoderada no sólo para decidir cuál es el alcance territorial de las licencias expedidas por las federaciones deportivas que actúan en su ámbito territorial sino también, vista la remisión reglamentaria que se contiene, para regular el régimen de los requisitos y condiciones de expedición de estos actos administrativos de naturaleza reglada. De acuerdo con lo expuesto más arriba, corresponde a la Comunidad Autónoma adoptar todas estas decisiones de política deportiva vinculadas a la obtención de las licencias para poder practicar el deporte federado andaluz no profesional, como también diseñar el papel que juegan las federaciones en este ámbito y el régimen bajo el cual actúan. Además, como también hemos expuesto, no concurren en el caso dictaminado los supuestos que, según la doctrina constitucional, habilitarían la intervención



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

estatal en este ámbito. Esto es así, porque, por una parte, recordémoslo, la dimensión extraterritorial que pueda tener cualquier actividad autonómica, fenómeno o realidad, en este caso, deportiva, no traslada automáticamente al Estado la competencia para ordenarlos o para intervenir en su resolución y, todavía menos, cuando constitucionalmente no tiene atribuida la competencia para hacerlo. Y, de la otra, porque la cuestión que ahora se dictamina no constituye un supuesto que afecte a los intereses subyacentes en otras competencias sectoriales estatales que justifique esa intervención.

De la misma forma, y por los motivos expuestos, es inconstitucional la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014. Así, esta norma, conectada sustancialmente con las previsiones antes dictaminadas, incide también en una materia que forma parte de la competencia específica sobre deporte, adaptando el régimen de reparto de las cuantías económicas que derivan de las licencias que venían expidiendo las federaciones deportivas de las comunidades autónomas.

En conclusión, tras las consideraciones efectuadas, resulta claro que el artículo 23 de la Ley 15/2014, en la nueva redacción que da al artículo 32.4 de la Ley 10/1990, y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, inciden en el sistema actual de organización de la práctica deportiva federada y no profesional en Andalucía y vulneran las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma previstas en el artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.



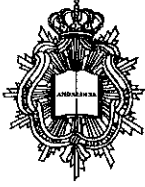
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Finalmente, invoca el Acuerdo de interposición del recurso la infracción del artículo 150.3 de la Constitución, señalando que "con esta regulación el Estado habría unificado el régimen jurídico sustantivo y formal de las licencias deportivas para participar en competiciones deportivas oficiales desarrolladas en España, mediante la técnica de la armonización regulada en el artículo 150.3 de la Constitución, sin que se hayan cumplido las condiciones materiales y procedimentales exigidas por el citado precepto constitucional para la aprobación de una ley de armonización".

Difícilmente podría prosperar la invocación del artículo 150.3, pues no se puede confundir una posible vulneración de las competencias exclusivas de las comunidades autónomas con una ley de armonización ex artículo 150.3 de la Constitución.

CONCLUSIONES

Por las razones que se desarrollan en el fundamento jurídico III de este dictamen, **se considera fundada la interposición del recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo 23 y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y de otras medidas de reforma administrativa.**



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

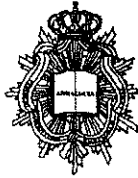
Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a nueve de junio de dos mil quince.

EL PRESIDENTE LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Juan B. Cano Bueso Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE.- SEVILLA



CONSEJO CONSULTIVO

VOTO PARTICULAR disidente que, al amparo de los artículos 23 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, 22.1.a) y 60.3 de su Reglamento Orgánico, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, formulan los Consejeros Sres. Gutiérrez Rodríguez y Sánchez Galiana al Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía sobre la "Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y de otras medidas de reforma administrativa".

No podemos compartir el dictamen aprobado por la mayoría por tres razones fundamentales que expondremos a continuación. En primer lugar, por la deficiente valoración de los requisitos procedimentales para la interposición del recurso de inconstitucionalidad que exige el artículo 33 LOTC. En segundo lugar, porque, en nuestra opinión, los preceptos que pretende recurrir el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía son plenamente constitucionales. Y, en tercer lugar, porque consideramos que desmerece por completo la posición institucional de este Consejo Consultivo un dictamen cuyo fundamento jurídico III, el que analiza las cuestiones jurídicas de fondo, es copia prácticamente literal -como luego veremos- del dictamen 24/2014 del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en al menos un tercio de su



CONSEJO CONSULTIVO

contenido, sin ni siquiera citar su procedencia (por menos este Consejo ha dictaminado favorablemente la revisión de oficio del título de doctor concedido -dictamen 420/2013-).

La propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía plantea la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y de otras medidas de reforma administrativa, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 226, de 17 de septiembre de 2014. Y, como es bien sabido, el artículo 33.1 LOTC establece que los recursos de inconstitucionalidad podrán formularse dentro de un plazo de tres meses a partir de la publicación de la ley recurrida, por lo que, con arreglo a este apartado, la pretensión del Consejo de Gobierno sería en estos momentos claramente extemporánea.

Es cierto, no obstante, que el apartado 2 de este mismo artículo 33 LOTC prevé la posibilidad de que el plazo de tres meses se amplíe hasta los nueve, pero siempre y cuando se den una serie de requisitos que, en nuestra opinión, no han sido convenientemente analizados y valorados por el dictamen.

El fundamento jurídico II del texto aprobado por la mayoría se limita a señalar que *"teniendo en cuenta que en el presente caso se iniciaron negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado para resolver las discrepancias manifestadas en relación,*



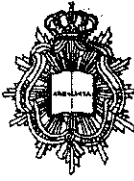
CONSEJO CONSULTIVO

entre otros, al artículo 23 y disposición transitoria octava de la Ley 15/2014"; y habida cuenta que la Ley en cuestión se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 17 de septiembre de 2014, el plazo para la interposición del recurso finaliza el 17 de junio de 2015". Sin embargo, el apartado 2 del artículo 33 LOTC exige; junto al inicio de las negociaciones, otros requisitos que deben ser examinados por este Consejo Consultivo, dada su función de máximo órgano de asesoramiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En concreto, el artículo 33.2 LOTC exige que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

- Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.

- Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la



CONSEJO CONSULTIVO

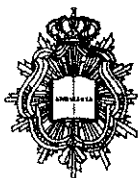
Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial" de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Pero, ante todo, para que el plazo de tres meses se vea ampliado a nueve meses desde la publicación de la norma recurrida -lo que haría que en este caso el recurso de inconstitucionalidad pudiese estar en plazo-, se exige que las negociaciones interadministrativas que se entablen se hagan *"con la finalidad de evitar la interposición del recurso"*, y no como una mera argucia para contar con un plazo mayor cuando, por errores en la tramitación del expediente, pudiera prescribir la posibilidad de interponerlo.

No queremos decir con ello que en esta ocasión haya sido así, aunque hay elementos en el expediente que llaman poderosamente la atención:

- Pese a que la Ley se publica en el BOE el 17 de septiembre de 2014, no es hasta más de dos meses después, **el 25 de noviembre de 2014**, cuando se cuenta con un primer borrador de Acuerdo de interposición de recurso de inconstitucionalidad, aún sin informar por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en el que tan sólo se hace referencia al artículo 23 de la Ley 15/2014.

- Un día después, **el 26 de noviembre de 2014**, la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, acuerda solicitar



CONSEJO CONSULTIVO

dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía -así se certifica en el expediente- sobre la Propuesta de Acuerdo por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

- Se ha de tener en cuenta que el dictamen del Consejo Consultivo, para lo cual cuenta este órgano -salvo casos de urgencia o indicación expresa- con un plazo de 20 días hábiles, constituye el último trámite antes de la aprobación del Acuerdo por el Consejo de Gobierno y la consiguiente interposición del recurso de inconstitucionalidad, que tenía como fecha límite el 17 de diciembre de 2014.

- Sin embargo, el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que resulta preceptivo a tenor de lo dispuesto en el artículo 78.2.c) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía (aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, y modificado por Decreto 367/2011, de 20 de diciembre), no se solicitó hasta el **2 de diciembre de 2014**, y en relación con un borrador de Acuerdo (relativo sólo al artículo 23 de la Ley 15/2014) sobre el que la Comisión de Viceconsejeros y Viceconsejeras ya había acordado solicitar el dictamen del Consejo Consultivo.

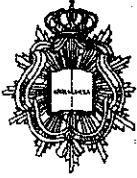


CONSEJO CONSULTIVO

- Parece evidente que si debía esperarse a la emisión del informe solicitado al Gabinete Jurídico el 2 de diciembre para, a la vista del mismo, acordar la posterior petición de dictamen a éste Consejo Consultivo, esperar a que se evacuara éste y que fuera aprobada la interposición del recurso por el Consejo de Gobierno, podría resultar difícil llevarlo a término antes de la fecha límite del 17 de diciembre de 2014.

- Pero el **4 de diciembre de 2014** se reúne la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía y acuerda iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa; y esas discrepancias, pese a no contar todavía con informe jurídico alguno -al menos no consta en el expediente remitido a este Consejo-, se producen ahora no sólo con el artículo 23 que figuraba en el primer borrador de Acuerdo, sino también con los artículos 12 a 15 y la Disposición transitoria octava de la Ley 15/2014.

- Y no es hasta el **15 de diciembre de 2014** cuando se emite el informe del Gabinete Jurídico -que ninguna referencia hace a los artículos 12 a 15, ni a la DT 3ª-, y cuando, por tanto, podría haberse solicitado el dictamen del Consejo Consultivo; aunque en ese momento la fecha límite ya no era dos días



CONSEJO CONSULTIVO

después, el 17 de diciembre de 2014, sino, por mor del inicio de las "negociaciones", el 17 de junio de 2015.

Siendo esto así, compartimos que no corresponde a este Consejo Consultivo emitir un juicio de intenciones sobre la actuación de la Junta de Andalucía, aunque consideramos que sí es necesario reflejar con claridad en el dictamen la cronología de los hechos para que cada cual pueda sacar sus propias conclusiones y contribuir a evitar, en la medida de lo posible, que se defraude el objetivo de la reforma de la LOTC llevada a cabo en el año 2000 mediante la que se introdujo el plazo ampliado de nueve meses: posibilitar la negociación entre Administraciones para reducir el número de recursos de inconstitucionalidad. Por eso resulta verdaderamente incomprensible que el dictamen ni siquiera haga mención a la existencia de una exigencia legal según la cual las negociaciones interadministrativas que se entablen se hagan *"con la finalidad de evitar la interposición del recurso"* (artículo 33.2 LOTC)⁴.

Al margen de lo anterior, existen otros requisitos en los que el dictamen tampoco entra y sobre los que este Consejo no puede presumir su existencia, so pena de hacer dejación de sus funciones, como son los previstos en la letra c) del artículo 33.2 LOTC.

Este precepto impone que *"el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos*



CONSEJO CONSULTIVO

anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial" de la Comunidad Autónoma correspondiente".

Pues bien, en el expediente remitido a este Consejo no figuran ni la certificación de las publicaciones en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, ni referencia a los números o fechas en las que se hubiesen publicado. Es cierto, que este Consejo puede realizar la labor de rastrear tales publicaciones para comprobar su existencia, pero entendemos que corresponde a la Administración autonómica acreditar en el expediente su cumplimiento.

Mayor problema representa la falta de acreditación en el expediente de la efectiva puesta en conocimiento del Tribunal Constitucional del acuerdo de inicio de las negociaciones entre la Administración del Estado y la de la Junta de Andalucía, pues aunque la propuesta de Acuerdo sometida a dictamen hace referencia a ella, debemos insistir en que no está acreditada en el expediente, y que resulta preceptivo hacerlo antes de transcurrido tres meses desde la publicación de la Ley 15/2014 para que el derecho a recurrir no se considere prescrito. Sin que exista modo alguno para este Consejo Consultivo de conocer en qué fecha se puso en conocimiento del Tribunal Constitucional, si la Administración autonómica no incorpora dicha documentación al expediente, y, por tanto, sin que pueda sostener este Consejo que el planteamiento en estos momentos de un recurso de



CONSEJO CONSULTIVO

inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 15/2014 no sea extemporáneo.

El argumento utilizado por la mayoría en el debate para obviar esta cuestión en el dictamen, que considera que debe ser el Tribunal Constitucional y no el Consejo Consultivo de Andalucía el que valore el cumplimiento de los requisitos formales en el trámite de admisión del recurso, bien pudiera servir también para sostener que debe ser el Tribunal Constitucional y no este Consejo Consultivo el que valore los requisitos de fondo, es decir, la posible inconstitucionalidad de los preceptos que pretenden recurrirse, lo que haría perder sin duda a este órgano la razón de su existencia.

En segundo lugar, y entrando en la cuestión de fondo acerca de la posible inconstitucionalidad del artículo 23 y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y de otras medidas de reforma administrativa, debemos partir de la consideración de que, como se pone de manifiesto en el propio Preámbulo de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, si la atribución de competencias sobre deporte o promoción del deporte se halla explícita en los diferentes Estatutos de Autonomía -y, por ello, esta Ley no trata de realizar operaciones de redistribución que no le corresponden-, no es menos cierto, en primer lugar, que semejante atribución ha de ponerse en conexión estricta con los ámbitos territoriales de las respectivas Comunidades Autónomas, y en segundo lugar, que

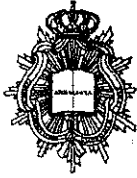


CONSEJO CONSULTIVO

el deporte constituye una materia -por emplear términos constitucionales- sobre la que, sin duda, inciden varios títulos competenciales. En este sentido, son varias las actuaciones coordinadas y de cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas para aquellas competencias concurrentes que, sin duda, propiciarán una política deportiva más dinámica y con efectos multiplicadores.

Aunque la disposición final cuarta de la Ley 15/2014 nada diga respecto a los títulos competenciales invocados para la nueva regulación del artículo 32.4 de la Ley del Deporte, no cabe duda de la competencia estatal para regular esta materia, como se deduce del propio Dictamen del Consejo de Estado que es invocado por el Dictamen aprobado por mayoría.

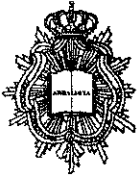
En efecto, el Consejo de Estado manifiesta, en su dictamen 1221/2013, que la modificación de la Ley del Deporte, se realiza "en ejercicio de la competencia del Estado en materia de regulación del deporte federado español en su conjunto" y, en concreto, y reproduciendo doctrina del Tribunal Constitucional, "de las competencias específicas que la Ley 10/1990, del deporte, atribuye al Estado, en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en colaboración también con las Comunidades Autónomas, del deporte de alto nivel" [STC 16/1996, de 1 de febrero, (FJ 2 C) t)]. Y la advertencia que realiza sobre la necesidad de completar la redacción para



CONSEJO CONSULTIVO

incluir otros títulos competenciales, se trata simplemente, ante la obviedad de la competencia estatal referida, de una consideración a mayor abundamiento. Pero en modo alguno cuestiona el Consejo de Estado la constitucionalidad del precepto modificado.

La justificación de la medida aparece claramente contemplada en el Preámbulo de la Ley 15/2014, en el que se afirma, en el sentido recogido por el Dictamen, que uno de sus objetivos es la simplificación de procedimientos para ciudadanos y empresas, reduciendo trabas burocráticas e impulsando la Administración electrónica, y, en concreto, "en el ámbito deportivo, una de las principales reformas consiste en la implantación de una licencia deportiva única que, una vez obtenida, habilite a su titular para participar en cualquier competición oficial, cualquiera que sea su ámbito territorial. Esta medida contribuye decisivamente a la extensión del principio de unidad de mercado al ámbito del deporte no profesional, ya que permitirá eliminar duplicidades y reducir los trámites administrativos necesarios para la práctica deportiva. Además, existen otras ventajas directamente derivadas de esta eliminación de cargas administrativas: se simplificarán las actuaciones en la tramitación de licencias de los deportistas, jueces, árbitros y clubes; mejorará la movilidad geográfica de los deportistas para poder participar en competiciones de Comunidades Autónomas diferentes a las de residencia; y se abaratarán los costes asociados a la obtención de las licencias.

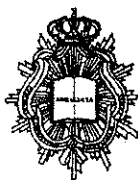


CONSEJO CONSULTIVO

Con la introducción del modelo de licencia deportiva única y la atribución de la expedición de las mismas a las federaciones deportivas de ámbito autonómico, las federaciones estatales, en los casos previstos en la propia modificación de la norma, podrían dejar de percibir ingresos por la expedición u homologación de las licencias de ámbito nacional que hasta la fecha venían percibiendo.

Por este motivo, en el texto se establece que, en el supuesto de que tales circunstancias se dieran, las federaciones nacionales serán compensadas por las federaciones autonómicas por tales conceptos, así como por el resto de servicios que, en su caso, pudieran prestar a dichas federaciones autonómicas. En los casos que proceda dicha compensación, se determinará conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente y siempre previo acuerdo adoptado en la Asamblea General de la Federación Nacional".

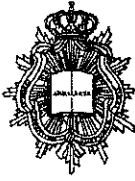
El artículo 23 se enmarca, precisamente, dentro del conjunto de normas sobre las «Medidas de simplificación administrativa para ciudadanos y empresas», del capítulo III, modificando el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, precisamente con esta finalidad de simplificación administrativa y coordinación, relativa a la actuación de diversas Administraciones en la expedición de licencias, derivada, sin duda, de la protección de intereses generales del Deporte a nivel nacional.



CONSEJO CONSULTIVO

En absoluto podemos considerar que la modificación estatal encierre un cambio hacia un nuevo modelo deportivo centralizado que haga inaplicable el régimen jurídico deportivo andaluz, en relación a las normas de reconocimiento, organización y funcionamiento de las entidades deportivas andaluzas establecido en la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, ni que el legislador estatal se extralimite en el ejercicio de sus competencias en materia de deporte con una invasión de competencias, al implantar una licencia deportiva única exigible para participar en cualquier competición oficial, lo cual se dirige, sin duda, al interés general. Estamos ante una habilitación respecto a la participación en competiciones oficiales, de cualquier modalidad deportiva, estableciéndose unos requisitos y efectos que, además de redundar en el interés general, serán respetuosos con las competencias autonómicas en la materia. El artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía en modo alguno se va a ver vulnerado por la disposición modificada.

Como se refleja en el Dictamen aprobado, el Consejo Consultivo de Andalucía ha puesto de manifiesto en diversos Dictámenes, en particular en el 151/1997, emitido en relación con la Ley 6/1998, del Deporte, y en otros relativos a los Proyectos de Decreto del régimen sancionador y disciplinario deportivo, de las Entidades Deportivas Andaluzas, y del Inventario Andaluz de Instalaciones Deportivas y el Deporte de Rendimiento (dictámenes 147/1999, 2/2000, 52/2000 y 526/2009,



CONSEJO CONSULTIVO

respectivamente), que el deporte no puede ser considerado ni constituye una materia formal y sustantivamente susceptible de asignación a un exclusivo ámbito competencial, ya sea estatal o autonómico, puesto que la actividad deportiva ofrece facetas o vertientes muy diferentes, lo que impide su consideración monolítica y su encaje exclusivo en la esfera competencial de alguno de los Poderes públicos.

Y el primer límite con el que se encuentra la competencia de la Comunidad Autónoma será, precisamente, el derivado del territorio, que impide la regulación normativa autonómica de cuestiones que excedan, según su naturaleza y carácter, de su concreto ámbito territorial, así como también está limitada por otros títulos estatales concurrentes, y ello a pesar de que el Estado no tenga atribuida una competencia específica sobre deporte. Así, el Estado ha dictado, entre otras, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que ahora se modifica.

El propio Tribunal Constitucional, como reconoce el Dictamen, y sin ampararse en una competencia constitucional expresa, reconoce que la mencionada Ley 10/1990 "se aprueba con el objeto de proceder a "la ordenación del deporte, de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado" y a la coordinación "con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales, [de] aquellas [otras competencias] que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional"; ley que no fue objeto de

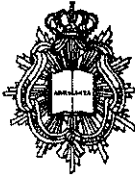


CONSEJO CONSULTIVO

reproche competencial alguno por parte de ninguna Comunidad Autónoma, como tampoco lo fue su predecesora (Ley 13/1980, de 31 de marzo)" (STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7.a, citando la STC 16/1996, de 1 de febrero).

Las anteriores afirmaciones del Tribunal Constitucional son más que suficientes para estimar la plena constitucionalidad de la norma cuestionada, atendiendo a su propia fundamentación y, en particular, al interés general perseguido por la misma. Y es más, en otra Sentencia, va a considerar que la concurrencia de la actuación de las diversas Administraciones públicas -estatal, autonómicas y locales- en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva exige «en algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones [...]» (STC 80/2012, FJ 7.a). Es por lo que, ante la obviedad plasmada en la fundamentación de la modificación, el Consejo de Estado, lejos de formular una posible tacha de inconstitucionalidad, tan solo planteó la posibilidad de explicitar algún título competencial más concreto que, en nuestra opinión, no resultaba necesario.

El Tribunal Constitucional ha admitido una posible intervención supraautonómica en materia deportiva, como así se venía a reconocer en la Sentencia 80/2012, FJ 6, citando, a su vez, la STC 133/1990, de 19 de julio, (en relación con la materia «protección civil»)-, y ello al aludir a "la necesidad

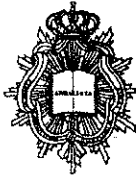


CONSEJO CONSULTIVO

de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico)".


Así pues, y aunque no se haya precisado, en el tenor literal de la norma, ningún título competencial estatal y específico para sostener la regulación de la licencia deportiva única, es importante destacar el interés general en esta materia, quedando más que justificada la necesidad de coordinar la actuación de las Comunidades Autónomas en la expedición de las licencias.

Y en este sentido, y en pleno respeto a las competencias autonómicas, el apartado 4 del artículo 32 de la Ley del Deporte, en la redacción dada por la Ley 15/2014, reconoce eficacia en todo el territorio nacional a las licencias expedidas por cualquier federación deportiva autonómica - siempre con la condición de que ésta esté integrada en la estatal- correspondiendo a la federación española respectiva en determinados supuestos excepcionales. Y precisamente, en el caso de las Federaciones deportivas andaluzas, la Ley 6/1988, de 14 de diciembre, del Deporte de Andalucía, una vez que clasifica en el artículo 19.2 las atribuciones de aquéllas del mismo modo que la ley estatal, les atribuye en el artículo 22.2.b) la de "expedir licencias deportivas para participar en




CONSEJO CONSULTIVO

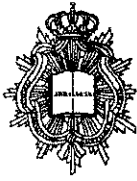
competiciones oficiales". Los efectos supraautonómicos de estas licencias redundarán, sin duda, en el interés general que persigue la modificación.



La Comunidad Autónoma en modo alguno queda desapoderada de sus competencias, respecto a la regulación del régimen de los requisitos y condiciones de expedición de estos actos administrativos de naturaleza reglada, ni respecto a otras decisiones de política deportiva vinculadas a la obtención de las licencias para poder practicar el deporte federado andaluz no profesional. La intervención estatal en este ámbito ha quedado plenamente justificada, refiriéndose a una dimensión extraterritorial de la actividad deportiva, relativa a la expedición de licencias, que exige una coordinación en interés general y de los propios deportistas afectados, con independencia de que, además, pudieran verse afectados otros intereses sectoriales como el relativo a la actividad económica o a la seguridad.



Por los mismos motivos expuestos, los Consejeros firmantes de este voto particular, entendemos que en absoluto resulta inconstitucional la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, conectada sustancialmente con las previsiones anteriormente referidas y que trata de dar solución al tema del régimen de reparto de las cuantías económicas que derivan de las licencias que venían expidiendo las federaciones deportivas de las Comunidades Autónomas.



CONSEJO CONSULTIVO

En suma, y tras las consideraciones efectuadas, estimamos que, en contra de la argumentación esgrimida en el Dictamen, ni el artículo 23 de la Ley 15/2014, en la nueva redacción que da al artículo 32.4 de la Ley 10/1990, ni la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, vulneran las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma previstas en el artículo 72. 1 EAA, resultando infundada la interposición del recurso de inconstitucionalidad en relación con estas disposiciones.

Finalmente, como ya hemos adelantado, debemos llamar la atención sobre la falta de originalidad del dictamen aprobado por la mayoría, ya que un tercio de su fundamento jurídico III es reproducción, palabra por palabra, punto por punto y coma por coma, del dictamen 24/2013 del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, con las obvias salvedades de las referencias estatutarias correspondientes.

Parece lógico pensar que si en ambos dictámenes se aborda la posible inconstitucionalidad de los mismos preceptos, pueda emplearse en ambos los idénticos argumentos jurídicos e incluso las mismas citas jurisprudenciales. Pero una cosa es esto, y otra muy distinta la extrema coincidencia que se produce entre ambos. A título de ejemplo:

Dictamen CCA: "De acuerdo con el contenido material de estos dos preceptos y de su finalidad, resulta claro que lo que regulan, principalmente, es la licencia que han de expedir



CONSEJO CONSULTIVO

las federaciones para habilitar la participación en competiciones oficiales, de cualquier modalidad deportiva, como también sus requisitos y efectos. En este sentido, se puede decir que se trata de unas previsiones normativas que se insertan plenamente entre los aspectos que conforman de forma sustantiva la materia "deporte", cuyo núcleo está constituido por el haz de actividades, funciones e institutos jurídicos asociados a este sector material".

Dictamen CGE de Cataluña: "De acuerdo con el contenido material de estos dos preceptos y de su finalidad, resulta claro que lo que regulan, principalmente, es la licencia que han de expedir las federaciones para habilitar la participación en competiciones oficiales, de cualquier modalidad deportiva, como también sus requisitos y efectos. En este sentido, se puede decir que se trata de unas previsiones normativas que se insertan plenamente entre los aspectos que conforman de forma sustantiva la materia «deportes», cuyo núcleo está constituido por el haz de actividades, funciones e institutos jurídicos asociados a este sector material".

Dictamen CCA: "Así, la materia que ahora se dictamina, que se refiere a la práctica del deporte no profesional, sin finalidades lucrativas, resulta claro que carece de una inmediata y directa relación con la economía y no constituye tampoco una medida sustantiva ni específica de la planificación económica y que, por lo tanto, no está vinculada



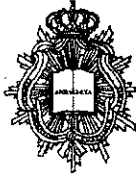
CONSEJO CONSULTIVO

al principio económico de unidad de mercado ni a la mencionada competencia económica estatal".

Dictamen CGE de Cataluña: " Así, la materia que ahora se dictamina, que se refiere a la práctica del deporte no profesional, sin finalidades lucrativas, resulta claro que carece de una inmediata y directa relación con la economía y no constituye tampoco una medida sustantiva ni específica de la planificación económica y que, por lo tanto, no está vinculada al principio económico de unidad de mercado ni a la mencionada competencia económica estatal".

Dictamen CCA: "De la misma forma, y por los motivos expuestos, es inconstitucional la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014. Así, esta norma, conectada sustancialmente con las previsiones antes dictaminadas, incide también en una materia que forma parte de la competencia específica sobre deporte, adaptando el régimen de reparto de las cuantías económicas que derivan de las licencias que venían expidiendo las federaciones deportivas de las comunidades autónomas".

Dictamen CGE de Cataluña: "De la misma manera, y por los motivos expuestos con relación a los preceptos anteriores es inconstitucional y antiestatutaria la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014. Así, esta norma, conectada sustancialmente con las previsiones antes dictaminadas, incide también en una materia que forma parte de la competencia

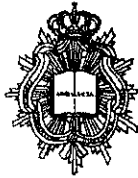


CONSEJO CONSULTIVO

específica sobre deporte, adaptando el régimen de reparto de las cuantías económicas que derivan de las licencias que venían expidiendo las federaciones deportivas de las comunidades autónomas y que tenían efectos equivalentes (presumiblemente porque así lo habían acordado entre ellas en ejercicio de sus competencias exclusivas deportivas) a los que tendrá ahora la licencia deportiva única impuesta por el Estado".

Dictamen CCA: "En conclusión, tras las consideraciones efectuadas, resulta claro que el artículo 23 de la Ley 15/2014, en la nueva redacción que da al artículo 32.4 de la Ley 10/1990, y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, inciden en el sistema actual de organización de la práctica deportiva federada y no profesional en Andalucía y vulneran las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma previstas en el artículo 72. 1 EAA".

Dictamen CGE de Cataluña: "En conclusión, tras las consideraciones efectuadas, resulta claro que el artículo 23 de la Ley 15/2014, en la nueva redacción que da a los párrafos primero y tercero del artículo 32.4 de la Ley 10/1990, y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, inciden en el sistema actual de organización de la práctica deportiva federada y no profesional en Cataluña y vulneran las competencias exclusivas de la Generalitat previstas en el artículo 134.1 EAC, así como el artículo 115 EAC".



CONSEJO CONSULTIVO

Los citados son sólo algunos ejemplos de los muchos párrafos -un tercio del fundamento jurídico III- en los que existe una coincidencia literal entre ambos dictámenes, siendo el de la Comisión de Garantías Estatutarias muy anterior en el tiempo, y sin que exista siquiera una cita o referencia al mismo en el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

Por tal motivo, los firmantes de este voto particular entendemos que, al margen de nuestra discrepancia sobre el análisis de los requisitos formales del recurso de inconstitucionalidad y sobre las cuestiones de fondo que se plantean, el dictamen en ningún caso debería haber sido aprobado en los términos en los que lo ha sido.

Granada, a 10 de junio de 2015

Francisco J. Gutiérrez Rodríguez

José A. Sánchez Galiana