



INFORME JURIDICO SOBRE EL ALCANCE Y CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (recurso de inconstitucionalidad núm. 3447-2015)

ANTECEDENTES Y MARCO JURIDICO

PREVIO. – Por su importancia para este informe -y para entender la Sentencia del Tribunal Constitucional que lo interpreta-, se reproduce íntegramente la nueva redacción del artículo 32.4º de la Ley del Deporte. Se numeran los párrafos para poder entender la Sentencia.

Artículo 23 Modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte

Se modifica el apartado 4 del artículo 32 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que queda redactado en los siguientes términos:

«4.

(párrafo 1) 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. 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.

(párrafo 2) 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.



(párrafo 3) 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 autonómicas 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.

(párrafo 4) 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.

(párrafo 5) 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 deportista 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.

(párrafo 6) 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.»

La Disposición Transitoria 8^a de la Ley establecía un régimen transitorio distinto, para las Federaciones que antes de la entrada en vigor de la reforma hubieran aprobado un sistema de licencia única.

Disposición transitoria octava Licencia deportiva única

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 contaran ya con un sistema de expedición de licencia única, podrán mantener el sistema de reparto económico y de expedición que viniessen aplicando, siempre que hubiera sido aprobado por mayoría absoluta de los votos de su correspondiente Asamblea General, 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.

RECURSO

Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el 11 de junio de 2015, la Abogacía de la Generalitat de Cataluña, actuando en representación y defensa de su Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos e incisos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa

PRIMERO. - El recurso citado en el encabezamiento trae causa en la impugnación del art. 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que modifica el art. 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, consecuencia del conocido como Informe CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas)



El motivo de la controversia constitucional quedó fijado en los siguientes parámetros jurídicos: en el establecimiento de una "licencia deportiva única", tal y como la denomina la disposición transitoria octava, necesaria para la participación en cualquier competición deportiva oficial" y con "efectos en los ámbitos estatal y autonómico"; licencia que "será expedida por las federaciones deportivas de ámbito autonómico que estén integradas en la correspondiente federación estatal", salvo en algunos supuestos excepcionales señalados en el párrafo segundo del precepto pero que no son objeto de discusión.

Los recurrentes consideraron que este régimen vulneraba sus competencias en materia de deporte, que incluye la regulación de las condiciones requeridas para la expedición de una licencia y el régimen de derechos y obligaciones de los miembros de una federación deportiva, y entraña además un ejercicio extraterritorial de sus competencias por otras Comunidades Autónomas

SEGUNDO. - Antes de la reforma el art. 32.4 de la Ley del Deporte establecía que "para la participación en competiciones deportivas oficiales, de ámbito estatal, será preciso estar en posesión de una licencia deportiva, expedida por la correspondiente federación deportiva española" o "por las federaciones de ámbito autonómico... cuando éstas se hallen integradas en las federaciones deportivas españolas".

Tras la modificación efectuada, y aquí recurrida, el precepto mantiene la exigencia de una licencia para participar en competiciones deportivas oficiales pero extiende esa exigencia "para la participación en cualquier competición deportiva oficial", omitiendo la especificación de que se trate de competiciones deportivas oficiales "de ámbito estatal" que incluía el art. 32.4 antes de su reforma, y encomienda el otorgamiento de la licencia, en todo caso, a las federaciones deportivas de ámbito autonómico, y ya no a las federaciones deportivas españolas, proyectando la eficacia de esa licencia autonómica a "los ámbitos estatal y autonómico".

El sentido de la reforma pretendía, según el preámbulo de la Ley (apartado IV): "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".

Pretendía la regulación de la "licencia deportiva única", por su contenido, encuadrarse en la competencia del Estado para regular el "deporte español en su conjunto" admitida en la STC 80/2012, FFJJ 7 y 8 STC 80/2012: este modelo está



"fundamentado en tres ejes: carácter privado de las organizaciones deportivas independientemente de que puedan ejercer funciones públicas por 'delegación'; monopolio federativo (esto es, una federación por modalidad deportiva) y estructura organizativa en cascada o piramidal (que implica que las entidades deportivas de base, de una determinada modalidad deportiva, se integran en su federación provincial correspondiente -territorial, en el caso del País Vasco-que, a su vez, se integra en la federación autonómica, y luego en la estatal, a efectos de poder participar en determinadas competiciones estatales e internacionales, configurándose así una estructura piramidal, escalonada o en cascada, de tal suerte que cada uno de los niveles comprende y agota el inferior, en términos estrictamente territoriales).

Rasgos, todos ellos, que definen la organización deportiva española y que fueron refrendados por este Tribunal en nuestra STC 67/1985, de 24 de mayo, con ocasión del análisis sobre la naturaleza de las federaciones deportivas desde la perspectiva del art. 22 CE.

Esta estructura de tipo asociativo y piramidal hace que el denominado efecto "vertical" de una licencia deportiva autonómica, esto es, la habilitación que ésta otorga a su titular para participar en competiciones oficiales de ámbito estatal pueda encontrar cobertura competencia en la gestión por el Estado de "sus" intereses (art. 137 CE), incluyendo entre éstos los del "deporte español en su conjunto" (STC 80/2012, FJ 8), y por tanto los de las competiciones oficiales de ámbito estatal.

El efecto "transversal" u "horizontal" de esa misma licencia, que habilita a su titular para participar en competiciones oficiales "de ámbito territorial inferior" [art. 46. 1 b) de la Ley del Deporte], el Estado está penetrando e incidiendo en intereses estrictamente autonómicos y, en consecuencia, perturbando el ejercicio de sus competencias por las Comunidades Autónomas, en concreto, sus intereses (y su competencia) para organizar de forma autónoma sus competiciones deportivas oficiales de ámbito autonómico.

Debe recordarse también, lo ya establecido en su momento por el TC en Sentencia 80/2012, de 18 de abril, y 110/2012, de 23 de mayo, que:

"la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos autonómicos no puede significar que esté vedado a los órganos autonómicos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias en otros lugares del



territorio nacional o internacional siempre que no se condicione o enerve el ejercicio de competencias estatales propias.

"las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas"

Con esta reforma, la de la conocida como "licencia única" el Estado está penetrando e incidiendo en intereses estrictamente autonómicos y, en consecuencia, perturbando el ejercicio de sus competencias por las Comunidades Autónomas, en concreto, sus intereses (y su competencia) para organizar de forma autónoma sus competiciones deportivas oficiales de ámbito autonómico.

Es evidente que todos estos fines -y otros- pueden perseguirse a través de la organización de competiciones oficiales de ámbito estrictamente autonómico, o incluso inferior, y que por tanto la imposición por la norma estatal del efecto "transversal" u "horizontal" de las licencias deportivas autonómicas representa un menoscabo en el ejercicio de las propias competencias.

Recordemos que **la disposición transitoria octava** de la Ley 15/2014, igualmente recurrida, **viene a reconocer que el sistema de "licencia deportiva única" ya regía en algunas Federaciones.**

Sin embargo, **la directa imposición por el Estado de este efecto transversal u horizontal de las licencias de las federaciones de ámbito autonómico excede de esa facultad de coordinación y perturba, por las razones dichas, las competencias autonómicas para organizar autónomamente el deporte en su territorio.**

Por ello, el TC hace una declaración interpretativa que fuera de la misma, será inconstitucional y aclara que cuando la norma dice que "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 competencia! vigente, será preciso estar en posesión de una licencia deportiva autonómica . . ." debe entenderse que este artículo **se refiere exclusivamente a las competiciones oficiales de ámbito estatal.**

SOLAMENTE ENTENDIDO EN ESTOS TÉRMINOS EL NUEVO ART.32.4 DE LA LEY DEL DEPORTE SE ACOMODA AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. (LITERAL)



CONCLUSIONES Y CONSECUENCIAS JURIDICAS

La sentencia fija de forma clara dos ámbitos de actuación totalmente distintas; si hasta ahora el TC había venido justificando la intervención del Estado en el desarrollo de normas de carácter deportivo, a pesar de carecer de título competencial expreso referido al deporte, basándose en otros títulos como cultura, de orden económico, etc..., ahora pone freno a la tendencia expansiva e invasora de las competencias exclusivas en materia de deporte que las CCAA han asumido en sus estatutos de autonomía.

Y lo hace fijando dos ámbitos de actuación, claramente definidos:

- 1.- El que viene a denominar **vertical**, cuando por mor del carácter piramidal, de las estructuras asociativas deportivas, por lo que mediante el sistema de integración, las federaciones autonómicas participan en competiciones oficiales de ámbito supraautonómico, por sí o como medio para la participación de sus miembros (deportistas, entidades deportivas, jueces, técnicos, etc...)
- 2.- El ámbito **horizontal**, aquél en el que el ámbito de actuación es exclusivamente autonómico y todos sus efectos (deportivos, disciplinarios, de responsabilidades civiles, etc...).

En el primero, para ordenar el sistema deportivo supraautonómico si está legitimado el Estado, pero hacerlo en el ámbito autonómico es un menoscabo y una invasión competencial que sanciona como inconstitucional por invasivo.

Dicho esto, por tanto, como sucede en cualquier ámbito de la administración y desarrollo de las potestades públicas (funciones de las que participan las federaciones deportivas como agentes colaboradores de la administración), habrá que estar al ámbito competencial para establecer el marco jurídico de aplicación.

Con la reforma, si algo ha quedado pacífico es que el **único título habilitante** para participar en competiciones oficiales (función pública delegada), es estar en posesión de una licencia federativa y habiendo desaparecido la licencia federativa expedida por las federaciones españolas, sólo queda la licencia federativa expedida por las federaciones autonómicas.



Pero su virtualidad no será unívoca, sino que dependerá del ámbito de actuación o utilización; esto es, si la misma es instrumento habilitante para el ámbito exclusivamente autonómico, el marco jurídico vendrá comprendido por la Ley autonómica del Deporte, su desarrollo reglamentario en todos los órdenes (electoral, disciplinario, deportivo, etc...) por los estatutos y reglamentos de la federación autonómica correspondiente, con plena autonomía y suficiencia.

Cabe que de forma voluntaria cada federación autonómica, respetando el marco jurídico autonómico, llegue a acuerdos con la correspondiente española de su modalidad para establecer vía convenio o por remisión normativa, como ya existía antes de la reforma de forma voluntaria o por necesidad de la organización de una específica modalidad (golf-hándicap, karate-cinturones, tenis-ranking...)

Si el ámbito de actuación tiene carácter estatal (sólo en competiciones oficiales dice la norma, no para el resto de las actividades deportivas), el título habilitante será la licencia autonómica (al haber desaparecido la española), y el marco jurídico-deportivo serán las leyes estatales y su desarrollo reglamentario y los estatutos y reglamentos de la federación correspondiente.

Sobre el establecimiento de la cuota y del reparto de la licencia autonómica

El párrafo tercero del artículo sometido a inconstitucionalidad se declara constitucional, es decir, no tiene tacha de contravenir el reparto competencial, pero evidentemente dentro de la actuación en sentido vertical y no horizontal, que como consagra sería un menoscabo o invasión competencial.

Cabe preguntarse entonces como se articula la previsión del establecimiento de la cuota y del reparto de la licencia federativa autonómica, en su caso, tras la sentencia del TC.

Tenemos dos escenarios posibles:

1º.- **ámbito horizontal o autonómico**; no hay coparticipación ni intervención estatal, por ello la licencia autonómica sólo habilita a nivel autonómico; nada hay que repartir (salvo con carácter voluntario) con entidades de ámbito superior (federaciones españolas o internacionales)

2º.- **ámbito vertical**, en el sentido de competiciones oficiales de ámbito estatal en las que convergen las federaciones autonómicas:



2.1.- en este caso, hay un escenario impuesto por ley, es decir, que no existiera antes de la entrada en vigor de la reforma un sistema de reparto o cuota por licencias autonómicas, en este caso hay que aplicar el artículo 32.4 párrafo tercero para el reparto del precio de la licencia entre española y autonómica.

Tiene su fundamento de reparto, a juicio del informante; en que el abono por la habilitación en competiciones oficiales de ámbito estatal, y a su vez por el gasto de manipulación, gestión y tratamiento de la expedición de la licencia federativa, que corre por cuenta esta labor administrativa de la federación autonómica.

2.2.- Federaciones que tuvieran antes de la entrada en vigor de la reforma de un sistema propio, se aplicará dicho sistema que tiene su justificación no en el imperativo legal sino en el acuerdo y convenio (golf, tenis, karate, etc...)

Carece de sentido lógico y además una interpretación hermeneútica de la sentencia del TC, que aquellas licencias autonómicas que no son título habilitante para competiciones oficiales de ámbito estatal, tengan que repartir, añadir o abonar una sobretasa o precio, máxime cuando el criterio que fija el artículo 32.4 en su párrafo tercero para que cuando se desarrolle el órgano dirimente en caso de bloqueo en la correspondiente asamblea general de fijación del reparto, lo es porque: "*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 autonómicas y respetando la libertad de cada federación autonómica para fijar y percibir su propia cuota autonómica diferente*

Parece evidente que en el desarrollo propio, horizontal o autonómico ningún servicio prestará la federación española; siendo que, en el ámbito vertical, al menos un servicio ya habrá prestado la federación autonómica, el coste administrativo para la expedición de la licencia autonómica, que sólo pude expedir la federación autonómica, y que es el único título que habilita a participar en competiciones oficiales estatales.

Es este un Informe preliminar realizado por los servicios jurídicos de la Unión de Federaciones Deportivas Vascas, sometido a mejor criterio o interpretación.

En Getxo a 9 de mayo de 2018.