

INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y DEL DEPORTE DEL PAÍS VASCO.

Tramitagune -DNCG LEY_2207/2019_10

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3^a del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 a) del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO.

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, pretende la regulación y promoción de la actividad física y del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se trataría de la tercera norma con rango de ley que ordena la práctica deportiva en el ámbito de la CAE, siendo sus antecedentes la Ley 5/1988, de 19 de febrero, de la Cultura Física y del Deporte y la hoy vigente Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte.

De acuerdo con lo que se explica en la exposición de motivos del anteproyecto, tras dos décadas desde la entrada en vigor de la ley 14/1998, resulta necesario revisar el marco jurídico vigente para dar adecuada respuesta a las transformaciones que ha experimentado en este lapso de tiempo la práctica deportiva. Por tal razón, según el preámbulo, en el proyecto objeto de informe *adquieren un protagonismo especial la promoción de la actividad física y del deporte, el objetivo de alcanzar un*

deporte más inclusivo, la incorporación de modelos de buena gobernanza, la erradicación de las desigualdades, el fomento del deporte femenino, la obligación de órganos paritarios en las organizaciones deportivas, la clarificación del rol de las Administraciones Públicas en la lucha contra la obesidad y el sedentarismo y en la tarea de crear hábitos saludables de vida, así como el redimensionamiento y racionalización de las estructuras del deporte federado.

El anteproyecto que ahora se tramita figura incluido en el listado correspondiente a "PROYECTOS LEGISLATIVOS", cuya iniciativa se asigna al Departamento Cultura y Política Lingüística, cuya elaboración está prevista para el primer semestre de 2022, en el Calendario Legislativo de la XII Legislatura (2020-2024) aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2020.

El anexo II –*Documento de fichas informativas*– del citado acuerdo se recoge lo siguiente:

33. Ley de Actividad Física y del Deporte del País Vasco

a.- Denominación: LEY DE ACTIVIDAD FÍSICA Y DEL DEPORTE DEL PAÍS VASCO.

b.- Objeto principal de la regulación:

Según recoge el artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Comunidad Autónoma del País Vasco goza de competencia exclusiva en materia deportiva. En el ejercicio de dicha competencia, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte.

En el año 2018 se cumplieron 20 años de la aprobación de la Ley y desde entonces la concepción de la práctica deportiva en nuestra sociedad ha variado mucho.

Durante la anterior legislatura se ha realizado con los agentes del sector una reflexión profunda, en primer lugar, de los aspectos actuales de la ley, tanto de los puntos que han funcionado como de aquellos artículos que no han tenido desarrollo. Y, por otro lado, una reflexión acerca de lo que se quiere que en los próximos 20 años sea la actividad física y deporte en nuestra sociedad, con el objeto de hacer una ley acorde a los tiempos y que recoja las expectativas y necesidades actuales.

c.-Otros objetivos complementarios

d.- Sectores sociales implicados:

- *Federaciones deportivas*
- *Clubes y asociaciones deportivas*
- *Deportistas*
- *Empresas gestoras de servicios y equipamientos deportivos*

- *Empresas de turismo activo*
- *Universidades y centros de formación profesional que imparten temas deportivos*
- *Empresas deportivas*
- *Diputaciones Forales*
- *Ayuntamientos y Eudel*

e.- *Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del Proyecto de ley:*

- *Primer semestre del 2022*

Por su parte, en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021 (BOPV nº 35, de 17 de febrero), la memoria presupuestaria de objetivos correspondiente al programa presupuestario 4512 (*Deportes*) hace una escueta referencia a que para el cumplimiento del objetivo de impulsar una reflexión sobre el modelo deportivo, se pretende *incorporar al anteproyecto de Ley de Actividad Física y Deporte que se halla en tramitación, el modelo de actividad física y deporte que queremos a futuro y continuar con la tramitación*.

II. ANÁLISIS.

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

A) Del procedimiento y la tramitación

De la documentación obrante en el expediente se desprende que en el procedimiento de elaboración del anteproyecto se han cumplimentado hasta la fecha los requisitos que para la elaboración de las disposiciones de carácter general, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre. Ello no obstante, dos comentarios.

Aun cuando no constituya derecho positivo aplicable, sí puede considerarse como parámetro de congruencia a tener en consideración, que el proyecto de Ley del Sector Público Vasco, aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 29 de diciembre de 2020 (el mismo órgano a cuya decisión se someterá la aprobación del anteproyecto que aquí se examina) contempla -art. 44.1- que en el caso de disposiciones que pretendan la constitución de entidades distintas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi habrán de ser

promovidas como de tramitación conjunta entre el departamento de la Administración General al que se prevea adscribir y el departamento competente en materia de Hacienda.

Por otro lado, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general, establece, entre otras consideraciones, que la memoria sucinta, que se prevé en el artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, ha de incluir una referencia expresa a la incidencia de las cargas administrativas que supondrá el proyecto de norma, a fin de evitar que la nueva regulación añada trabas innecesarias. En tal sentido, se constata que en el momento de abordar el trámite de control que compete a esta Oficina, no figura en el expediente información alguna acerca de tal cuestión, que deberá ser tratado necesariamente en la memoria sucinta incluida en el expediente que se remita al Consejo de Gobierno.

Se recuerda que al expediente habrá de incorporarse con anterioridad a su sometimiento a la consideración y decisión del Consejo de Gobierno, *una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo; justificándose con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte – art. 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre-, así como que en el expediente habrá de mediar una memoria en la que se evalúe el coste que pudiera derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general – art. 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre- . Sobre este último extremo volveremos más adelante.*

B) Del texto y contenido

En relación con el texto presentado, se considera oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

1.- Cuestiones competenciales.

Dos cuestiones relativas al ámbito competencial merecen nuestra atención y ello por la incidencia económica que pueden comportar para los Presupuestos Generales de la CAE y sin perjuicio, claro está, de lo que al respecto pueda concluir la Comisión Jurídica Asesora.

La primera cuestión surge en relación con las **competencias de los municipios**. Se ha eliminado del artículo 5 a) la referencia que el precepto correspondiente de la Ley 14/1998 hacía al deporte escolar: "la ejecución de los

programas (de deporte escolar) aprobados por los órganos forales de los territorios históricos, en coordinación con estos últimos". Con tal supresión, desaparece una referencia expresa al deporte escolar en la enumeración de las competencias que corresponden a las entidades locales, lo que no concuerda ni con lo previsto en el artículo 4 a), ni con lo previsto en el artículo 76.3, ambos del anteproyecto. De las consideraciones que se contienen en el expediente al respecto, no se deduce que tal omisión haya sido deliberada por lo que se recomienda su expresa mención, tal y como consta en la ley vigente, para dotar de coherencia y certeza al ámbito competencial municipal.

Al hilo de la cuestión de las competencias municipales, en el expediente consta la intervención primero de Eudel, después de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y, finalmente, de una Comisión Bilateral (Dirección de Actividad Física y Deporte y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi), en las que se refleja la discrepancia de los representantes de las entidades locales y de los promotores del anteproyecto en relación con la necesidad o no de acompañar el texto legal de un anexo de financiación de los previstos en el artículo 18.3 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

Tras la celebración de las reuniones de las distintas comisiones, parece que se ha alcanzado consenso entre ambas partes en que el anteproyecto no atribuye nuevas competencias a las entidades locales. No obstante, siguen discrepando sobre la necesidad o no de acompañar el texto legal del anexo de financiación al que se refiere el artículo 18.3 de la LILE. La representación de la Dirección de Actividad Física y Deporte sostiene que tal anexo de financiación no es preciso por cuanto no se atribuyen *nuevas* competencias a los municipios, sino que se mantienen las que ya están atribuidas en la vigente Ley 14/1998, norma sectorial preexistente a la entrada en vigor de la LILE. La representación municipal, por las razones que constan en las actas correspondientes, sostiene que tal anexo es necesario siempre que haya atribución competencial en la norma, aunque las competencias asignadas no sean nuevas.

Pueden resultar esclarecedoras para resolver tal discrepancia las consideraciones recogidas en el documento denominado "*Análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi*" que, en cumplimiento del mandato contenido en la Disposición Transitoria Primera de la LILE, se elaboró en el seno del Consejo Vasco de Finanzas (junio 2018). El referido documento dice expresamente que: "*Como punto de partida, las competencias propias de los municipios que son las reconocidas por la normativa sectorial sobre las materias comprendidas en el artículo 17.1, cuentan con su correspondiente financiación, sin perjuicio de aquellas modificaciones que puedan derivarse del análisis previsto en el apartado tres de la Disposición Transitoria Primera de la LILE que es precisamente el objeto de este informe*". En las

conclusiones de tal informe únicamente se propone reconsiderar la financiación del fomento del uso del euskera y la correspondiente a los servicios sociales, por lo que puede concluirse que la financiación de las competencias municipales en el ámbito deportivo previamente atribuidas ya en la Ley 14/1998, del Deporte, esto es, reconocidas por la norma sectorial correspondiente vigente a la entrada en vigor de la LILE, están correctamente financiadas, con lo que no resulta necesario acompañarlas del anexo de financiación.

La segunda cuestión a mencionar en materia competencial está relacionada con el artículo 4 del texto, que establece las competencias de los órganos forales de los territorios históricos. Dicho artículo incorpora una única modificación en relación con el elenco competencial establecido en el vigente artículo 4 de la Ley 14/1998: a la competencia prevista en su apartado b) se le han añadido las siguientes referencias identificadas en cursiva:

b) La aprobación y ejecución, esta última en coordinación con *las Instituciones Comunes* y con la Administración municipal, de la política deportiva dirigida a la promoción de *la actividad física* y del deporte para todas las personas.

Ello implica la necesidad de que la ejecución del “deporte para todas las personas” deba coordinarse -por primera vez- también con las instituciones comunes y que la “actividad física” es algo distinto del “deporte para todas las personas” en palabras del anteproyecto.

Y con aparente amparo en tal modificación, el artículo 18 recoge un nuevo precepto del siguiente tenor literal:

“Medidas en materia de sanidad.

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

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

En relación con esta previsión, transcribimos a continuación lo que decíamos en el informe OCE (de fecha 24 de julio de 2019) en relación con la una convocatoria de subvenciones del Departamento de Cultura y Política Lingüística (el competente

en el ámbito deportivo) para la creación y desarrollo por los municipios de servicios de actividad física en el año 2019 (la misma convocatoria proyectada para el pasado ejercicio 2020 tuvo informe desfavorable suspensivo de esta Oficina por lo que no llegó a publicarse):

"A juicio de esta Oficina, y sin perjuicio de que otras instancias con mayor conocimiento en la materia -y específicamente competentes para elaboración de informes sobre la cuestión- puedan concluir otra cosa, entendemos que esta Administración no es competente para llevar a cabo el programa de fomento proyectado. Aunque el análisis de esta cuestión en puridad excede del cometido del informe control económico normativo (en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del Texto Refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi), la falta de un análisis específico de la cuestión nos obliga a realizar un acercamiento a la cuestión, sin perjuicio de lo que voces más autorizadas puedan concluir al respecto.

De forma esquemática, éstas son las consideraciones que nos suscita el análisis del ámbito competencial en el que se inserta el proyecto analizado:

1º.- *En primer término, no vemos claro, ni nada se ha fundamentado en el expediente al respecto, que la actuación que se pretende fomentar no encaje con carácter preferente en el ámbito de la salud, puesto que la promoción de la actividad física entre personas sedentarias pretende fomentar unos hábitos de vida saludable que finalmente redunden en la salud de las personas inicialmente inactivas. En tal entendimiento debería considerarse, cuando menos, una competencia compartida con el ámbito de la "salud", debiéndose analizar y discernir, en primer término, cuál de las dos es la prevalente.*

2º.- *De concluirse que tiene carácter prevalente la competencia en materia de deportes, debemos tener en cuenta la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) y las competencias que en materia de deportes atribuye a los municipios, ya que son éstos los beneficiarios directos de la subvención y si se concluye que es suya la competencia, no procedería su financiación vía subvención por esta Administración, tal como razonamos a continuación.*

La LBRL determina las materias sobre las cuales los municipios deben ejercer competencias (las recogidas en su artículo 25), entre las cuales se encuentra "la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre" -letra j)-. Ahora bien, tal y como se señala en dicho artículo, será la Ley sectorial la que determinará la competencia municipal propia de que se trate (legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas en virtud de sus propias competencias), garantizando que no se produzca una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública.

En el ámbito de la CAE, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante LILE), se manifiesta en los mismos términos, y así recoge también

el listado de competencias propias de los municipios (artículo 17), mediante la incorporación de un listado material extenso que, por lo que al tema aquí planteado se refiere -artículo 17.1.19-, señala que los municipios podrán ejercer competencias propias en el ámbito material relativo a la "ordenación y promoción del deporte y de actividades deportivas y gestión de equipamientos deportivos de uso público" [ámbito material en coherencia con el previsto en el artículo 25.2.j) de la LBRL].

3º.- *Atendiendo a la normativa sectorial de aplicación (Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco), entre todas las vertientes que comprende la materia deportiva, entendemos que donde mejor encaja la actuación objeto de informe es en el denominado "deporte para todos", entendiendo éste como el sector del extenso ámbito material "deportes" que procura el fomento de la práctica de actividad física o deporte por toda la ciudadanía por tratarse de un hábito imprescindible para la consecución de un modelo de vida saludable que repercute finalmente en la calidad de vida de los ciudadanos.*

4º.- *La organización administrativa que el título II de la Ley 14/1998, del deporte en el País Vasco instaura, atribuye a diputaciones forales y municipios [artículos 5 b) y 6 e)] las competencias en relación con el "deporte para todos", referencia que ni se menciona en el exhaustivo listado de las competencias que el artículo 4 atribuye a las instituciones comunes y por tanto a esta Administración.*

[...]

7º.- *Si bien no está claro si procedería o no financiación foral en su caso (pues la Ley atribuye competencias en "deporte para todos" a diputaciones forales y municipios), lo que sí lo está es que no corresponde financiación autonómica (al menos en el ámbito deportivo) pues no es materia de su competencia.*

*Por todo lo anterior, en el entendimiento de que esta Administración carece de competencia para abordar la convocatoria analizada, nos obliga a **INFORMAR DESFAVORABLEMENTE** la orden proyectada, sin perjuicio de que un informe jurídico específico (pues estrictamente jurídica es la cuestión) que analice detenida y exhaustivamente la cuestión, concluya lo contrario, en cuyo caso nos atendríamos, claro está, a sus fundamentos y conclusiones".*

El que la ejecución de la política deportiva dirigida a la promoción del deporte para todas las personas (entendiendo que comprende la promoción de la actividad física) por las diputaciones forales deba coordinarse con las instituciones comunes , por un lado y, por otro, la atribución de la competencia al departamento de la Administración General de la CAE competente en materia deportiva junto con departamento de Salud (artículo 18.1), para promover la creación de *servicios de orientación de actividad física*, comportan a nuestro juicio una alteración del elenco competencial de las distintas administraciones territoriales de la CAE que implica la extensión de la competencia de las instituciones comunes a un ámbito hasta ahora

fuerza de su competencia. Por ello estimamos que resulta necesaria una fundamentación expresa, razonada y detallada de tal alteración, que no encontramos reflejada en el expediente.

Por el contrario, la propia memoria explicativa del anteproyecto no sólo obvia la fundamentación de tales modificaciones, sino que afirma expresamente que se mantiene la misma distribución competencial entre las administraciones territoriales de la CAE que la vigente hasta la fecha. Por otro lado, la referida memoria, al profundizar en el encaje de la “actividad física” (como nuevo foco de atención de la Ley) en las distintas parcelas que comprende el “deporte”, claramente lo ubica en el concepto ya utilizado por el marco normativo precedente de “deporte para todos” (en el nuevo texto “para todas las personas”). El apartado 67 de la memoria dice al respecto: *“Nos parece razonable que la nueva LAFYD atribuya a los diferentes niveles institucionales las mismas competencias en materia de promoción de la actividad física que las conferidas en la actualidad con relación al “deporte para todos” y ello con independencia de que no sean estrictamente conceptos o realidades sinónimas”*.

Proponemos en atención a ello, volver a la redacción del artículo 4 b) de la Ley 14/1998 y suprimir el artículo 18 o que, en su caso, se incardine tal actuación en los órganos competentes para la ejecución de actuaciones relativas al fomento de la actividad física, entendida ésta esencialmente como “deporte para todas las personas”. Y ello, entre otras razones, porque atribuir tal competencia de ejecución a la Administración General de la CAE representaría obviamente un incremento del gasto de la Administración de la CAE que hasta la fecha se ha venido financiando por los órganos correspondientes de los territorios históricos y/o las entidades locales. Tampoco la memoria económica se hace eco de esta modificación ni, en consecuencia, se hace una estimación de los costes correspondientes a esta nueva atribución, a los efectos de su toma en consideración por las instancias que determinan la distribución de los recursos institucionales en el ámbito de la CAE.

2.- Cuestiones relativas al régimen subvencional.

Las siguientes previsiones del texto relacionadas con el régimen subvencional merecen nuestra atención:

- El artículo 20.2: *Las Administraciones Públicas del País Vasco, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán condicionar la financiación pública de la actividad física y del deporte y el apoyo a candidaturas para eventos deportivos especiales al cumplimiento de unos **estándares mínimos de buena gobernanza** en la actividad física y el deporte.*
- Artículo 23.3: *En las convocatorias de ayudas de las Administraciones Públicas se valorará el pleno respeto a los principios de igualdad y equidad y la integración de políticas de **sensibilización** en cuanto a la **diversidad de orientación sexual y de***

identidad de género en la organización y funcionamiento de las entidades solicitantes o en la organización de actividades deportivas.

- Artículo 43.2: *La aprobación y el cumplimiento de dicho **código [de buena gobernanza]** constituirá un **criterio** a tener en cuenta en las ayudas públicas que el Departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia deportiva pueda conceder a las federaciones deportivas.*
- Artículo 44.4: *Las federaciones deportivas deberán elaborar, aprobar y ejecutar de forma periódica **planes de normalización lingüística** al objeto de ir garantizando de forma progresiva el uso normal del euskera tanto en las actividades internas de la federación como en las actividades dirigidas a los ciudadanos. El incumplimiento de tal obligación **les inhabilitará** para la percepción de subvenciones.*
- Artículo 112.3.e): *La consideración, como **criterio** de otorgamiento de ayudas públicas a las entidades deportivas, de la implantación y desarrollo de campañas y medidas de **lucha contra la violencia, la xenofobia y cualquier otra forma de discriminación** por condición o circunstancia personal, social, de género o identidad sexual.*

Debe tenerse presente que es obligación legal (artículo 39.2 del anteproyecto) dotar a las federaciones deportivas de la financiación y los recursos necesarios para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones públicas delegadas y de las obligaciones impuestas en la propia Ley. Tal financiación se viene articulando por medio de subvenciones. Por ello, debe tenerse especial cuidado en vedarles el acceso a las subvenciones por incumplimientos de determinadas obligaciones impuestas por la propia norma, máxime en aquellas cuestiones que no guardan una relación directa con el cometido fundamental que se encomienda a las entidades deportivas aludidas, como es el caso de los planes de normalización lingüística. La promoción y protección del uso del euskera tiene su propia norma sectorial reguladora que establece cuáles han de ser los instrumentos y las medidas a adoptar para su promoción, desarrollo y protección, estableciendo deberes y obligaciones en condiciones de igualdad y proporcionalidad en todos los ámbitos de actividad.

En este sentido, si bien podría ser razonable que se exija a las federaciones el uso del euskera en el cumplimiento de las funciones públicas delegadas (financiadas por los presupuestos públicos), no parece proporcionado ni coherente con el bien jurídico protegido por la norma que informamos, negarles rotundamente el acceso a la financiación pública si no elaboran, aprueban y ejecutan de forma periódica planes de normalización lingüística.

A la misma conclusión llegamos de la lectura de lo dispuesto en el artículo 20.2 pues, aunque no con la misma claridad que el artículo 44.4, parece impedir el acceso

a las ayudas y subvenciones a las entidades que no cumplan unos *estándares mínimos de buena gobernanza en la actividad física y el deporte*, estándares mínimos sobre los que nada más dice el texto normativo sobre su contenido ni órgano competente para su determinación.

Por otro lado, tampoco nos parece recomendable congelar con rango de ley la obligación de aplicar determinados criterios de valoración para la concesión de subvenciones, pues la experiencia de previsiones similares en otros textos legales ha demostrado su inadecuación por la dificultad o inconveniencia que su puesta en práctica ha evidenciado, lo que en ocasiones provoca un reiterado incumplimiento del correspondiente mandato legal.

Por todo ello, entendemos que salvo cuestiones primordiales y directamente vinculadas al bien jurídico a proteger por la norma sectorial correspondiente, resulta preferible dejar a la normativa reguladora de las subvenciones que determine cuáles son los requisitos imprescindibles que se han de cumplir para poder optar a ayudas y subvenciones públicas y a las bases reguladoras de los programas subvencionales, la determinación de los criterios de valoración que han de ser tenidos en consideración para la concesión y en su caso cuantificación de la subvención.

En conexión también con la materia subvencional, el artículo 49 declara de utilidad pública a las federaciones deportivas, estableciendo que tal declaración conlleva, entre otras ventajas, *“prioridad en el acceso a ayudas y programas subvencionales en materia de equipamientos deportivos”*. La disposición adicional séptima extiende la misma ventaja a los clubes deportivos que sean declarados de utilidad pública.

Aunque no se trata de una novedad del texto del anteproyecto, pues así consta también en la Ley vigente, nos parece una previsión ambigua que no determina con la necesaria claridad en qué consiste la mencionada prioridad en el acceso a ayudas: si comporta preferencia absoluta en su percepción respecto de otros posibles solicitantes- que quizá pudieran tener mayor mérito para optar al apoyo público-; o si se traducirá en un mayor grado de financiación respecto de otros solicitantes o, en fin, si tal prioridad podría conllevar otras ventajas distintas. En cualquier caso, el garantizar con rango de ley a las federaciones deportivas *prioridad* para la percepción de subvenciones para equipamientos deportivos podría resultar contrario a las concretas políticas de fomento deportivo que en aplicación de la correspondiente planificación estratégica decidiera acometer la administración correspondiente. Tal previsión además puede contravenir preceptos básicos en materia de subvenciones como son los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación (artículo 8.3 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones).

C). De la incidencia organizativa en la estructura de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La Agencia Vasca de Actividad Física.

La regulación proyectada comporta incidencia tanto en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, como en la Administración Institucional de la misma, derivada de (1) la creación de una nueva entidad bajo la forma de ente público de derecho privado [Agencia Vasca de Actividad Física], (2) la modificación del órgano superior de asesoramiento, consulta, seguimiento y debate de las administraciones públicas en la materia [ahora, Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte], (3) la supresión de dos órganos colegiados independientes y su incorporación como subcomisiones (así denominadas en el artículo 6.4) o subcomités al Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte [Subcomité Vasco de Deporte Universitario y Subcomité contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en la actividad física y el deporte]; (4) el anuncio de una futura constitución en el seno del Consejo de una mesa de coordinación interinstitucional; (5) La desaparición de un órgano colegiado independiente [Comité Vasco de Promoción Olímpica]; y finalmente, (6) la supresión de un servicio adscrito al Departamento competente en el área del deporte [Centro de perfeccionamiento técnico].

Nada tenemos que aportar ni alegar sobre las modificaciones o supresiones pretendidas en los órganos colegiados adscritos a la Administración General, ni en relación con la supresión del servicio Centro de Perfeccionamiento Técnico. La oportunidad, razonabilidad y conveniencia de todas las alteraciones propuestas está convenientemente argumentada y justificada en el expediente en aras a la consecución de una mayor eficiencia y eficacia del quehacer público en materia deportiva, no siendo necesario aportar consideración adicional alguna por nuestra parte. Si acaso, hubiera sido deseable, en el mismo sentido, una expresa evaluación de la eficacia y eficiencia del resto del entramado organizativo que se mantiene vigente en aras a acreditar la procedencia de su pervivencia.

Sí debemos detenernos específicamente en la prevista creación de la Agencia Vasca de la Actividad Física, por el impacto que comporta en la organización institucional de la Administración Pública de la CAE y, consecuentemente, en los Presupuestos Generales de la CAE.

El proyecto pretende la creación, con la denominación de Agencia Vasca de la Actividad Física, de un ente público de derecho privado –EPDP- con personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar para el cumplimiento de sus funciones, adscrito al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva, lo que incrementará el espacio de la administración institucional de la CAE con una nueva entidad.

El proyecto califica a la futura Agencia como un EPDP de los descritos en el Decreto Legislativo 1/1997, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco -TRLPOHGPV- (*Artículos 15 a 18*) como aquellos entes institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de naturaleza pública, cuyo objeto es la realización, en régimen de descentralización, de actividades pertenecientes a la competencia de la misma, y que se rigen fundamentalmente por el derecho privado.

La memoria explicativa del anteproyecto, que fundamenta detenida y detalladamente las razones que justifican el resto de las opciones adoptadas por el texto normativo, no incluye sin embargo ni una sola referencia a las reflexiones y argumentos que avalarían la creación de la citada entidad bajo la forma jurídica de ente público de derecho privado.

En el preámbulo del anteproyecto de la Ley encontramos la siguiente justificación para la creación del ente: *"Conseguir una sociedad vasca más activa es uno de los grandes objetivos que persigue la Ley y por ello se dota de una herramienta jurídica necesaria con la creación de la Agencia Vasca de Actividad Física, pues las opciones orgánicas existentes se revelan insuficientes. Por un lado, el Consejo Vasco de Actividad Física y Deporte es un órgano de asesoramiento, consulta, seguimiento y debate, carente de personalidad jurídica y, por tanto, de capacidad ejecutiva y de gestión. Y, por otro, resulta imprescindible que en la toma de decisiones del organismo participen representantes de diferentes áreas sectoriales de la Administración General de la Comunidad Autónoma, lo que impide que la promoción de la actividad física se pueda nuclear exclusivamente en una Dirección adscrita a un Departamento.*

A nuestro juicio, no está suficientemente fundamentada la afirmación del preámbulo sobre que la creación de un EPDP sea una *herramienta jurídica necesaria* para conseguir una *sociedad vasca más activa*. No se justifica por qué el fomento de la actividad física exige de una personificación jurídica cuya actividad está destinada a regirse principalmente por el derecho privado. Del elenco de funciones que el artículo 7 del anteproyecto atribuye al EPDP, no se deduce que ninguna de ellas haya de regirse por el derecho privado. Por el contrario, más parece que todas ellas hacen referencia a la modalidad de intervención típicamente administrativa que es la actividad de fomento, consistente en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos.

Al margen de que, de acuerdo con la distribución competencial entre las distintas administraciones territoriales, no vemos acreditado (tal y como hemos apuntado anteriormente) que las instituciones comunes deban incidir directamente (al menos en el área correspondiente a Deportes) en la ejecución de políticas de fomento de la actividad física, entendida ésta como homóloga del "deporte para todas las personas", no encontramos tampoco en el expediente fundamento alguno que

justifique que la Administración General de la CAE a través de sus distintos órganos unipersonales y colegiados en el área deportiva no puede desempeñar las funciones que se pretende encomendar a la Agencia ni, en su caso, las razones que lo desaconsejan. No se explican cuáles son las carencias que hasta la fecha se han evidenciado en el fomento de la actividad física ni, en su caso, por qué la personificación en un nuevo ente supondrá una más eficaz y eficiente gestión de la materia.

El proyecto de Ley del Sector Público Vasco (como ya hemos dicho, recientemente aprobado por el Consejo de Gobierno, el mismo órgano que deberá aprobar en anteproyecto que informamos, con lo que al menos por congruencia habría de inspirar el anteproyecto objeto de informe) contiene en su artículo 6 los siguientes preceptos: establece como principios aplicables a la creación y transformación del sector público vasco, el de prevalencia de la unidad de la personalidad jurídica de la Administración y el de subsidiariedad; contempla la constitución de nuevas entidades para los casos en que con los recursos ya existentes, no pueda satisfacerse eficaz y eficientemente el interés general y exige, además, la reordenación de los recursos preexistentes¹. Nada de ello encontramos justificado ni garantizado en el expediente.

En el referido expediente sí obran, por el contrario, diversos pronunciamientos, todos ellos desfavorables, en relación con la creación del ente, específicamente, el de la Asesoría Jurídica del propio Departamento promotor de la iniciativa, el de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, el de la Dirección de Función Pública y el de la Diputación Foral de Bizkaia. La justificación que se ofrece en el documento denominado *Valoración de las alegaciones recibidas y los informes realizados al anteproyecto de Ley de Actividad Física y*

¹ **1.- Los sujetos integrantes del sector público vasco observarán, además, los siguientes principios específicos:**

- a) De prevalencia de la unidad de la personalidad jurídica** de la Administración, conforme al cual la constitución de entidades con personalidad jurídica propia sólo procederá cuando el interés general a satisfacer o el servicio a prestar no pueda lograrse desde los órganos y servicios administrativos de la Administración general.
- b) De subsidiariedad**, por el que la constitución de entidades que actúen sometidas al Derecho privado sólo puede llevarse a cabo cuando la iniciativa privada no garantice suficientemente el acceso a un servicio o prestación determinada o no existan otras razones de orden público que lo justifiquen.

2.- Las Administraciones públicas vascas y las entidades que integran el sector público vasco solamente constituirán nuevas entidades o participarán en otras ya existentes cuando el interés general no pueda satisfacerse eficaz y eficientemente a través de los recursos humanos, materiales y organizativos que en ese momento compongan el sector público respectivo.

3.- La creación de entidades a las que se atribuyan funciones desempeñadas hasta ese momento por otros órganos de la Administración o entidades del sector público preexistentes, implicará la necesaria reordenación de medios, reduciendo, suprimiendo o transfiriendo aquellos que venían implicados en las funciones o competencias concernidas.

4.- Las entidades de nueva constitución adoptarán la forma jurídica que resulte más adecuada a la actividad y funciones que justifiquen su existencia, conforme a los principios regulados para cada una de ellas en esta ley.

*Deporte del País Vasco, para contrarrestar los pareceres desfavorables de todos ellos, prácticamente se limita a sostener que *no es posible, desde una Dirección adscrita orgánicamente a un Departamento, acometer políticas transversales de toda la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco implicando a otros Departamentos.**

Esta Oficina, por su parte, viene recordando que el TRLPOHGPV contempla la creación de un EPDP para la realización, en régimen de descentralización, de actividades pertenecientes a la competencia la Comunidad Autónoma de Euskadi cuando en sus quehaceres haya de primar el derecho privado (artículo 15 del TRLPOHGPV). No se detallan las actividades a desarrollar por el ente en el ejercicio de las funciones asignadas que deban sujetarse al derecho privado ni, en consecuencia, se evalúa el volumen económico que las mismas representarían sobre el total previsto para el ente.

Por otro lado, aunque la regulación contenida en el TRLPOHGPV acerca de la administración institucional de la CAE no prefigura un concreto contenido a la Ley de creación (más allá de señalar, en el caso de los EPDP, que habrán de ser calificados como tales, de manera expresa en la misma) bien pudiera servir para configurar dicho contenido, como parámetro de congruencia a tener en consideración, el proyecto de Ley del Sector Público Vasco, que en su artículo 44 y siguientes recoge el procedimiento para la constitución de entidades distintas de la Administración General².

2 Artículo 44.- Procedimiento general para la constitución de entidades.

1.- La constitución de entidades distintas de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi requerirá la aprobación de una ley del Parlamento Vasco o de un decreto del Gobierno Vasco conforme a lo establecido en los artículos siguientes para cada tipo de entidad, que será en cada caso promovido como de **tramitación conjunta** entre el departamento de la Administración general al que se prevea su adscripción y el departamento competente en materia de **Hacienda**.

2.- En el **procedimiento de tramitación** del proyecto de ley o de decreto será imprescindible **acreditar**:

a) La **necesidad** de constituir un nuevo ente para el cumplimiento de las finalidades públicas pretendidas.
b) La **adecuación** del nuevo ente desde la perspectiva de la organización institucional del conjunto del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, garantizando la inexistencia de reiteraciones orgánicas o funcionales así como, en su caso, la adopción de las medidas de reestructuración y extinción de entidades preexistentes.

c) La **idoneidad** de la forma de personificación jurídica elegida de entre la tipología establecida en esta ley, a la luz de las funciones o actividad que vaya a desarrollar la nueva entidad y, de conformidad con los criterios establecidos en esta ley para cada una de ellas.

d) El procedimiento y las técnicas de **control** que ejecutará la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi sobre la nueva entidad

e) La **viabilidad económico financiera** de la nueva entidad.

3.- La creación y constitución de cualquiera de los entes a que se refiere este artículo debe ir precedida de la elaboración de un **plan de actuación** inicial que ha de incluir, al menos, los siguientes aspectos:

a) Declaración expresa del objeto o la **finalidad** del ente, con referencia expresa a las razones que justifican la creación de un nuevo organismo público, y de los **objetivos** del organismo, justificando su suficiencia o idoneidad, los **indicadores** para medirlos, y la **programación plurianual** de carácter estratégico para alcanzarlos especificando los **medios económicos y personales** que dedicará,

En contraste con dichos requerimientos, cabe constatar que hasta la fecha, en el procedimiento de tramitación del proyecto no se ha acreditado ni (1) la necesidad de constituir un nuevo ente para el cumplimiento de las finalidades públicas pretendidas, ni (2) su adecuación desde la perspectiva de la organización institucional del conjunto del Sector Público de la CAE, garantizando la inexistencia de duplicidades, ni (3) la idoneidad de la personificación elegida a la luz de las funciones a desempeñar, ni (4) las técnicas de control por parte de la Administración General, ni, en fin, (5) su viabilidad económico financiera.

Tampoco la propuesta de creación del ente ha ido precedida, tal y como exige el apartado 3 del artículo 44 del proyecto de ley del Sector Público Vasco, del plan de actuación inicial que incluya el profundo y completo análisis previo que es detallado en el mismo precepto, plan de actuación y estudio económico financiero que tendría que ser preceptivamente informado por el Consejero competente en Hacienda y Presupuestos y aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno, junto con el presupuesto del primer ejercicio. Dicho acuerdo debería adoptarse junto con el que apruebe el proyecto de ley correspondiente.

concretando en este último caso la forma de provisión de los puestos de trabajo, su procedencia, coste, retribuciones e indemnizaciones, así como el ámbito temporal en que se prevé desarrollar la actividad del organismo. Asimismo, se incluirán las consecuencias asociadas al grado de cumplimiento.

b) Memoria acreditativa de la **conveniencia y oportunidad** de su creación, por no poder asumir esas funciones otro ya existente, así como la constatación de que la creación no supone duplicidad con la actividad que desarrolle cualquier otro órgano o entidad preexistente.

c) **Forma jurídico-organizativa** propuesta y análisis valorativo de las demás formas jurídicas alternativas de organización que se han descartado, así como de su incidencia en la organización de la comunidad autónoma.

d) Fundamentación de la **estructura organizativa** elegida, determinando los órganos de gobierno o directivos y la previsión sobre los recursos humanos necesarios para su funcionamiento.

e) **Plan estratégico**, en el que se detallen los objetivos concretos y las líneas de actuación.

f) Previsiones sobre los **recursos humanos** necesarios para su funcionamiento, con el informe vinculante de la persona titular de la consejería competente en materia de función pública.

g) Previsiones sobre recursos de **tecnologías de la información** necesarios para su funcionamiento.

h) **Estudio económico-financiero** que ha de justificar la suficiencia de la dotación prevista inicialmente para el comienzo de su actividad y de los futuros compromisos para garantizar la continuidad durante un período, al menos y, con carácter general, de cinco años, y que ha de hacer referencia expresa a las fuentes de financiación de los gastos y las inversiones, así como a la incidencia que tendrá sobre los presupuestos generales de la comunidad autónoma.

4.- El plan de actuación inicial y el estudio económico-financiero mencionados en los apartados anteriores han de contar con el **informe preceptivo** de la persona titular de la consejería competente en materia de **hacienda y presupuestos**, que puede solicitar los informes adicionales que considere oportunos.

5.- Corresponde al **Consejo de Gobierno**, a propuesta del titular del departamento al cual haya de adscribirse el ente, la adopción del acuerdo mediante el cual se **apruebe el plan de actuación** inicial, el estudio económicofinanciero del ente y el presupuesto correspondiente al primer ejercicio. Este acuerdo debe adoptarse simultáneamente al acuerdo que apruebe el proyecto de la norma de creación del organismo público o que autorice la creación del resto de entes.

6.- El plan de actuación y los anuales, así como sus modificaciones, se harán públicos en la página web del organismo público al que corresponda.

Por último, tampoco el anteproyecto contiene el contenido mínimo que el artículo 45 del proyecto de Ley del Sector Público exige incluir en el proyecto de ley de creación de la entidad³.

Entendemos que por coherencia en la actuación de la Administración General de la CAE, así como por la previsible próxima aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley del Sector Público Vasco, las apuntadas ausencias deberían ser subsanadas, en su caso, antes de presentar el anteproyecto al Consejo de Gobierno.

Pasamos ahora a realizar un breve análisis de las funciones que el artículo 7.2 atribuye a la Agencia:

- a) Planificar y coordinar las políticas de fomento de la actividad física en el seno de la Administración General de la Comunidad Autónoma.*
- b) Realizar la coordinación e impulso de los planes públicos de fomento de la actividad física en el País Vasco con pleno respeto a la autonomía local.*
- c) Proporcionar una visión global y permanente de la situación y de la evolución de la actividad física y deportiva en el País Vasco.*
- d) Impulsar la creación y puesta en funcionamiento de la tarjeta deportiva única para acceder a los servicios deportivos públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*
- e) Predecir las posibles tendencias y proponer la adopción de medidas dirigidas a promover una mayor y mejor práctica de la actividad física y del deporte entre la ciudadanía.*

³ 1.- La constitución de organismos autónomos y de entes públicos de derecho privado se realizará mediante ley.

2.- Una vez satisfecho lo previsto en relación al procedimiento general para la constitución de entidades, el proyecto de ley de constitución de la entidad correspondiente tendrá el siguiente contenido mínimo:

- a) La expresión de su personificación, naturaleza jurídica e identificación del departamento de la Administración general al que se adscribe.
- b) La denominación de la entidad y su sede.
- c) La finalidad e interés general al que obedece su creación y las funciones que se le encomiendan con indicación expresa de las potestades administrativas que pueda ejercer.
- d) Sus órganos de gobierno y, si los hubiere, los que tengan encomendadas funciones consultivas, con expresión de su naturaleza unipersonal o colegiada, su composición, el procedimiento de designación de sus miembros y la distribución de funciones correspondientes a cada uno de los existentes.
- e) Las bases de su estructura orgánica y administrativa, así como los puestos directivos de la entidad, especificando las funciones que les sean encomendadas, con expresión del valor jurídico de sus actos o resoluciones e indicación en su caso de cuáles de ellos agotan la vía administrativa.
- f) La identificación del régimen jurídico concreto que le resulte de aplicación en su caso en las materias relativas a su régimen económico-financiero y a sus recursos humanos.
- g) El personal y patrimonio que se adscribe a la entidad así como los recursos económicos con que cuenta para el desarrollo de sus funciones.
- h) El procedimiento de extinción y liquidación de la entidad.

- f) *Gestionar los recursos económicos y materiales destinados a la misma por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la promoción de la actividad física.*
- g) *Gestionar cualesquiera otras transferencias de fondos públicos y privados que reciba. En el caso de que otra administración pública del País Vasco acordara con el Gobierno Vasco la transferencia regular de recursos económicos destinados a la promoción de la actividad física, dicha aportación será gestionada por la agencia según los términos que por convenio se señalen.*
- h) *Asesorar a los diferentes departamentos y organismos de la Administración General de la Comunidad Autónoma en la planificación de la política de promoción de la actividad física.*
- i) *Realizar evaluaciones anuales de la política pública de promoción de la actividad física y de su impacto, así como de sus acciones e instrumentos.*
- j) *Garantizar la coherencia de las actividades relacionadas con la promoción de la actividad física de los diferentes departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma, en el marco de los principios y objetivos señalados por la presente Ley.*
- k) *Evaluar el nivel de actividad física de la población de la Comunidad Autónoma y la evolución de los elementos que condicionan su desarrollo.*
- l) *Representar a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellos proyectos externos vinculados a la promoción de la actividad física.*
- m) *Prestar apoyo y colaboración a los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma y otras Administraciones Públicas vascas en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la promoción de la actividad física.*
- n) *Mantener la interlocución con los agentes sociales.*
- o) *Impulsar y ejecutar actuaciones dirigidas a la sensibilización y la educación en el ámbito de la actividad física.*
- p) *Apoyar e incentivar iniciativas públicas o privadas que contribuyan a los fines de la agencia.*
- q) *Las demás que le atribuyan las disposiciones vigentes.*

Dejando al margen la prevista en el apartado d) en relación con la tarjeta deportiva única que, conforme con lo que se afirma en el informe jurídico departamental, su *impulso y puesta en funcionamiento* ya se ha iniciado, con lo que para la entrada en funcionamiento de la Agencia estará previsiblemente ya implantada; y las previstas en las letras f) y g) que no son funciones propiamente dichas para el cumplimiento de sus objetivos, sino más bien consecuencia aparejada a su personalidad jurídica independiente, podríamos decir que la relación de las

diecisiete funciones transcritas que se atribuyen a la Agencia, se limitan a reiterar con cierto desorden las siguientes funciones:

1. planificar, coordinar e impulsar las políticas de fomento de la actividad física en la Administración Pública de la CAE y su coordinación con el resto de administraciones competentes en el ámbito territorial de la CAE,
2. prestar apoyo y colaboración a todos los implicados en el fomento de la actividad física en el ámbito de la CAE, y
3. evaluar periódicamente el nivel de la actividad física de la población, así como el grado de cumplimiento de las políticas públicas de fomento de la actividad física.

Tales funciones coindicen en esencia con las que el artículo 9 del proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística residencia en el ámbito de la Dirección de Actividad Física y Deporte -de inminente aprobación- *[d) Desarrollar políticas integrales de actividad física y deporte, coordinando los grupos de trabajo interinstitucionales e interdepartamentales; e) Recoger y difundir información y documentación sobre la situación de la actividad física y el deporte, así como impulsar y realizar las investigaciones y estudios que al respecto se consideren oportunos]*.

Tal y como venimos diciendo, en el expediente no se han evidenciado los problemas y carencias que la gestión hasta la fecha desde la Administración General haya podido poner de manifiesto para la consecución de un eficaz y eficiente fomento de la actividad física de cara a fundamentar la idoneidad de la creación de una nueva entidad.

Por otro lado, señalar que la redacción del artículo 7.2 del anteproyecto no es precisa cuando en su letra a) hace referencia a planificar y coordinar las políticas de fomento de la actividad física en el *seno de la Administración General* de la Comunidad Autónoma, cuando la Agencia -en su condición de EPDP- no formaría parte de la Administración General. Tampoco son precisas ni claras las referencias que se contienen en las letras c), e) y j) al enunciar como funciones: *proporcionar una visión global, predecir tendencias, o garantizar la coherencia de las actividades relacionadas con la promoción de la actividad física*.

Es de destacar también que ni siquiera con la creación del ente se conseguiría que el fomento de la actividad física a través de programas subvencionales se centre en una única instancia en el ámbito de la Administración Pública de la CAE, pues en respuesta a las alegaciones presentadas desde el Departamento de Salud, la previsión inicial de gestionar todos los recursos económicos de los Presupuestos Generales de la CAE destinados al fomento de la actividad física, se ha reducido a los recursos económicos destinados específicamente a la Agencia, con lo que pervive la dispersión en las políticas de fomento de la Administración de la CAE, no obstante pretender la creación de un ente público de derecho privado para su mejor gestión.

Por último, ha de tenerse presente que el nuevo título III del anteproyecto encomienda a las administraciones competentes en campos tan diversos como los de servicios sociales, educación, sanidad, urbanismo... la ejecución de diversas medidas de fomento de la actividad física. Por eso estimamos que lo que debe procurarse es una correcta coordinación y colaboración de todas las instancias concernidas en orden a evitar duplicidades y discordancias para lo que el ordenamiento dispone de suficientes instrumentos distintos de la creación de una nueva entidad.

Teniendo todo ello en cuenta, insistimos en la falta de acreditación de la necesidad de creación de un nuevo ente en la Administración Institucional de la CAE, en el convencimiento de que para un más eficaz y eficiente ejercicio de la competencia que corresponde a la Administración Pública de la CAE para el impulso de la actividad física podría ser más conveniente la creación de un órgano colegiado en el ámbito de la Administración General de la CAE, con participación de todos los departamentos implicados, que procure la necesaria coordinación y coherencia en su política de fomento de la actividad física, además de encauzar la coordinación con el resto de las administraciones competentes a través de la anunciada *mesa de coordinación interinstitucional* a crear en el seno del Consejo Vasco de la Actividad Física y del Deporte.

Una cuestión relacionada con el ámbito subvencional. Por lo que se refiere a que la Agencia, para el cumplimiento de sus funciones, tendrá, entre otras, la posibilidad de *“gestionar convocatorias públicas de ayudas y subvenciones para la realización de programas, proyectos y demás iniciativas de promoción de la actividad física”* (apartado 3 del artículo 7 del anteproyecto), ha de repararse en que con tal formulación, la Agencia únicamente podría actuar como entidad colaboradora de la Administración General en la tramitación de los procedimientos subvencionales, puesto que *“gestionar convocatorias”* no comporta la competencia para aprobar las bases reguladoras del procedimiento subvencional, ni siquiera la de conceder las ayudas a través de la correspondiente resolución de finalización del procedimiento. Si lo que se persigue es la atribución de la competencia para la aprobación de las bases reguladoras junto con la convocatoria subvencional y su resolución, debería estar expresamente prevista en la norma de creación del ente.

Y ello teniendo presente que la Agencia únicamente podría proceder a la aprobación anual de las bases reguladoras junto con su convocatoria, entendiendo que en este caso estamos ante un acto administrativo y no ante una disposición de carácter general. La política de fomento de la Agencia no podría articularse a través de unas bases reguladoras establecidas en una norma de vigencia indefinida, para lo cual carece de la potestad reglamentaria necesaria. Ello comportaría una evidente limitación a que la política de fomento de la actividad física pudiera llevarse a cabo a través de una planificación a largo plazo que, con base en una planificación estratégica subvencional plurianual, pudiera contar con una disposición de carácter

general de vigencia indefinida que regulara con mayor estabilidad la política subvencional en la materia y la consiguiente publicación de convocatorias anuales, en las que únicamente se tendría que determinar la dotación económica aplicable al ejercicio y los plazos de solicitud, con lo que el procedimiento subvencional ganaría en solidez y agilidad.

En el mismo precepto [artículo 7.3.a)], se contiene la siguiente previsión: "*La actividad subvencional de la Agencia se someterá en todo que sea compatible con su naturaleza jurídica, a lo dispuesto en la normativa reguladora de subvenciones recogida en el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco*". Al respecto, recordar que en el Calendario Legislativo de la XII Legislatura (2020-2024) -aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2020- figura como proyecto, la Ley reguladora del régimen de subvenciones de la CAE a aprobar en el segundo semestre del 2021, ley que previsiblemente derogará el régimen subvencional establecido en el TRLPOHGPV, con lo que tal referencia quedaría rápidamente desfasada. Además recordar que también resultan de aplicación en el ámbito de la CAE las normas básicas del Estado recogidas en la Ley 38/2003, General de Subvenciones y en su reglamento de desarrollo, con lo que no es suficiente la mención a la normativa subvencional de la CAE.

Por último, además de precisar el sometimiento del ente a la normativa subvencional correspondiente, convendría completar la referencia al régimen jurídico aplicable al ente proyectado, incluyendo una estipulación genérica relativa a la sujeción del mismo al Derecho público vigente en materia de régimen presupuestario, patrimonio y contratación, y otra específica en relación con el régimen de control y contabilidad del siguiente o parecido tenor:

"En todo lo que corresponde a las materias propias de la Hacienda general del País Vasco, se sujetará a lo que dispone la normativa de aplicación en la Comunidad Autónoma correspondiente a dichas materias, en relación con los entes públicos de derecho privado. En lo que a su control económico se refiere, éste se ejercerá por la Oficina de Control Económico en la modalidad de control económico financiero y de gestión de carácter permanente⁴, de acuerdo con lo establecido en el texto refundido la ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre".

4.- De la incidencia económico-presupuestaria

⁴ Al que habría de añadirse el control en la modalidad de control económico normativo si las funciones atribuidas al ente en materia subvencional se extendieran a la aprobación de bases y gestión de convocatorias de subvenciones [art. 25.3 del texto refundido la ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre: "Será, en todo caso, objeto de este control la regulación que se dicte para el desarrollo de programas subvencionales, así como para sus convocatorias"].

Del análisis de la documentación integrante del expediente, se desprende que el proyecto normativo examinado comporta una potencial incidencia económico presupuestaria para la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tanto en la vertiente del gasto como en la del ingreso.

1).- Vertiente del gasto

El artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece que "*En el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico-normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general*".

Por su parte, el artículo 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dispone que:

"1.- Cuando el control económico-normativo se manifieste en relación al párrafo 2 del artículo 26 de la Ley 14/1994 de 30 de junio deberá abarcar y pronunciarse, además de sobre los apartados citados en el apartado 1 de dicho artículo que puedan ser de aplicación, sobre la racionalidad de la organización propuesta, el efecto o incidencia, en su caso, sobre coste, rendimiento y eficacia actuales de los servicios y su previsión futura.

2.- A dichos efectos, además de la documentación exigida por el artículo anterior, deberá remitirse:

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

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

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

3.- En el caso de que la disposición tuviera como finalidad la creación o participación en sociedades, asociaciones, o demás entidades, cualquiera que fuese su naturaleza jurídica, deberá remitirse además una Memoria justificativa que recoja información general sobre el entorno económico en el que se va a desenvolver la actividad de la nueva entidad y las razones económico-empresariales, socio-culturales o estratégico-políticas que justifican la participación de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la misma. Deberán definirse los objetivos, cuantificables a medio plazo, que se persiguen con la creación de esta entidad o la participación en la misma y establecerse los indicadores, tanto objetivos como subjetivos, que permitan medir su cumplimiento. Se adjuntará asimismo información relativa al objeto social de la nueva entidad, el porcentaje de participación del Gobierno Vasco con las aportaciones previstas, detalle del resto de participantes y porcentaje de su participación, proyectos de inversión, un análisis de la rentabilidad, tanto económica como social, del proyecto y, en su caso, presupuestos de capital y explotación, estados financieros previsionales, endeudamiento previsto y demás elementos y documentación que permitan un cabal conocimiento de la propuesta.

Obra en el expediente un documento denominado "Memoria económica relativa al anteproyecto de Ley de actividad física y deporte" que, no obstante su denominación, no cumple con los mandatos que las normas precitadas encomiendan a tal documento.

En lo que a la creación del EPDP –Agencia Vasca de la Cultura Física y Deporte- respecta, la memoria económica declara lo siguiente:

"Agencia Vasca de la promoción de actividad física:

La puesta en marcha de la Agencia Vasca de promoción de la actividad física, requerirá para llevar a cabo los objetivos propuestos/disuestos una dotación de personal que se adaptará de la actual estructura de la Dirección de Actividad Física y Deporte, consistente en:

- *4 técnicos o técnicas con perfil de licenciatura en ciencias de la actividad física y deportes.*
- *1 técnico o técnica con perfil jurídico y administrativo.*

La estructura de personal de la futura Agencia surgirá de la actual dotación de personal asignada a dirección de actividad física y deporte. Si fuera necesaria su ampliación, ésta se realizaría vía amortización/ creación de empleo, pero en ningún caso se incrementará la partida actual asignada a capítulo I de la dirección de actividad física y deportes.

El presupuesto de la futura Agencia, será dotado a través de la aportación de varios departamentos del Gobierno Vasco (Cultura, Salud, Educación...) u otras Administraciones (Diputaciones Forales), por lo tanto, podría disminuirse el capítulo I de la Dirección de Actividad Física y Deporte".

No podemos compartir la transcrita declaración de la memoria económica, pues cuando menos, la creación de la Agencia en los términos previstos en el anteproyecto ya contempla la creación al menos de dos órganos de gobierno unipersonales (presidente y director). Además, será indispensable dotar al ente de una mínima estructura organizativa para su desenvolvimiento, estimando inviable que todos los quehaceres administrativos de la Agencia puedan ser correctamente desempeñados por un único *técnico con perfil jurídico y administrativo* como afirma la memoria económica. Estimamos que al menos, será necesario contar con personal de administración y servicios suficiente para la gestión del personal, la gestión económica y presupuestaria, mantenimiento, contratación, gestión informática, etc. Y es que la personificación de la Agencia como EPDP y su independencia de la Administración General le obliga a dotarse de una estructura suficiente para el desempeño por el ente de las funciones de administración y gestión que debe asumir el ente público de derecho privado.

Ello ha de comportar necesariamente un notable incremento en costes de personal, pues además de los correspondientes altos cargos que presumiblemente ocuparán los órganos unipersonales creados por la Ley, las funciones de administración y gestión supondrán una duplicidad de recursos humanos respecto a los que hoy gestionan el normal desenvolvimiento de la actual Dirección de Actividad Física y Deporte que se materializa por la correspondiente dirección de servicios que atiende todas estas tareas conjuntamente para todas direcciones y unidades administrativas del mismo departamento. Es evidente también que la nueva entidad requerirá de una sede y de sus correspondientes medios materiales para su funcionamiento.

El informe de la Dirección de Presupuestos contiene las siguientes consideraciones en relación con el impacto económico que el anteproyecto puede comportar para los Presupuestos Generales de la CAE:

En cuanto a la repercusión presupuestaria que la entrada en vigor Ley Actividad Física y del Deporte del País Vasco pudiera generar en el 2021 y ejercicios futuros, analizada la documentación remitida por el Departamento de Cultura y Política Lingüística, la Dirección de Presupuestos considera que los costes económicos derivados de su aplicación deberán ser asumidos anualmente con las dotaciones económicas que tenga asignadas en los presupuestos del citado departamento, las cuales se ajustarán anualmente a las directrices económicas que apruebe el Gobierno.

En lo relativo a los Gastos de Personal, en la memoria económica se indica que el coste del capítulo 1 no se va a ver incrementado con la aprobación de la nueva Ley de Actividad Física y Deporte debido a que se va a dar una readscripción de efectivos. Llama la atención que no se contempla la creación de ningún puesto de dirección.

En todo caso, la tramitación de la creación de las nuevas plazas deberá atender a la normativa vigente en el momento de la creación.

Más allá de lo relativo a las dotaciones del Capítulo 1-Gastos de Personal de la Agencia Vasca de Actividad Física, el Proyecto de Presupuestos de la CAE no recoge los créditos del Departamento de Cultura y Política Lingüística destinados expresamente a la creación y sostenimiento del ente público de derecho privado, ni se hace referencia a los posibles créditos de los Departamentos de Educación y Salud destinados a tal fin.

Finalmente, resulta oportuno realizar la observación de que las previsiones contenidas en la memoria económica del anteproyecto de ley no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE.

Por nuestra parte, insistimos en que, de seguir adelante con la propuesta de creación del ente, resultaría indispensable un análisis económico detallado de la previsión de costes que todo ello comportaría, además del análisis del previsible rendimiento de sus servicios (análisis de la rentabilidad económica y social del proyecto), siendo recomendable que, por coherencia en el proceder de la Administración General actuante, se cumpliese además, con el complejo iter procedural que para la creación de entidades distintas de la Administración General se contempla en el proyecto de Ley del Sector Público Vasco que ya hemos referido anteriormente.

Con la información que se contiene en la actual memoria económica no es factible por nuestra parte efectuar un pronunciamiento sobre la razonabilidad económico financiera de la organización propuesta, ni sobre la situación, evolución y modificación del coste y rendimiento de los servicios, ni emitir un juicio razonado sobre su eficacia.

Ha de tenerse en cuenta también que la quinta de las directrices presupuestarias contenidas en las directrices económicas para la elaboración de los presupuestos generales de la CAE para 2021 dice expresamente que “*No se contemplará la creación de nuevas Entidades del Sector Público*”⁵. Nuevamente, pues, no es congruente con el mandato del Consejo de Gobierno, el planteamiento de un proyecto normativo que procura la creación de un nuevo ente.

En lo que hace referencia a las modificaciones proyectadas sobre los distintos órganos colegiados y servicios, que se centran fundamentalmente en la supresión de

⁵ *Directrices aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de octubre de 2020, para la elaboración de los presupuestos 2021.*

estructuras vigentes de escasa o nula operatividad, entendemos que habrá de suponer un decremento de costes que la memoria económica no cuantifica si bien tales alteraciones no parece que vayan a ahorros sustanciales en el gasto puesto que el funcionamiento de tales órganos suele comportar escasa incidencia sobre el presupuesto de gastos.

Además del impacto económico de la pretendida creación de la Agencia, hay otras disposiciones normativas con previsible incidencia económica en los Presupuestos Generales de la CAE que tampoco son contemplados ni cuantificados en la memoria económica.

Entre estos, es de destacar, por su importancia, la previsión de que la asistencia sanitaria que resulte necesaria por la práctica deportiva (incluidas las de los titulares de licencias federativas por su participación en las competiciones reguladas en la propia Ley) será una prestación ordinaria del sistema sanitario público (artículo 70 y 88 del anteproyecto). Si bien es cierto que, como dice la memoria económica, el *Departamento de Salud en su escrito de alegaciones no se ha opuesto*, también lo es que necesariamente implicará un incremento de gasto para el Sistema Sanitario Vasco que es preciso estimar para conocer la trascendencia de tal asunción.

Existen otras previsiones con incidencia económica que comportarán lógicamente incremento en el gasto, como la creación de la ventanilla única –artículo 67-; la creación y gestión de una plataforma electrónica por la Escuela Vasca de la Actividad Física y Deporte para la información de acciones formativas –artículo 83-; la creación de otra plataforma electrónica de censos de equipamientos deportivos – artículo 109-, la elaboración y puesta en marcha de un Plan General de Inspecciones, para cuya ejecución, según el informe jurídico, no hay personal específico (disposición adicional décima), entre otras.

Otras, por el contrario, deberían suponer un ahorro para los presupuestos públicos, como la reorganización de las estructuras federativas que implicará previsiblemente la desaparición de muchas entidades federativas. También la reducción de funciones públicas a desempeñar por éstas, que debería implicar también una reducción en la financiación pública de las mismas.

Todo ello debería de ser objeto de análisis económico específico con la realización de una completa estimación sobre el impacto económico que la entrada en vigor de la norma implicará para los Presupuestos Generales de la CAE.

2).- Vertiente del ingreso

La incidencia en esta vertiente, que tampoco menciona la memoria económica, puede derivarse de la actividad sancionadora, que previsiblemente comportará

potenciales ingresos. También debería hacerse una estimación económica de los previsibles ingresos por tales actuaciones.

5.- Impacto económico para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general

Para finalizar, tampoco la memoria económica cumple con la referida exigencia del artículo 10.3 de la Ley 8/2003, en relación con la obligación que impone de que la *memoria económica evalúe el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general*.

El texto del anteproyecto impone cargas que deberán ser asumidas por las diputaciones forales (como la extensión del deporte en edad escolar de los 0 a los 6 años) y otras que deberán asumir las federaciones deportivas y otras organizaciones deportivas en relación con la transparencia (artículo 22), la obligación de constituir en su seno una comisión de deporte inclusivo (artículo 24), la obligación de que las competiciones en las que participen animales cuenten con la presencia de un veterinario (artículo 26), obligación de aprobar un Código de Buena Gobernanza (artículo 43), elaborar planes de normalización lingüística (artículo 44), elaborar planes prevenir el acoso sexual (disposición adicional novena), etc. La memoria económica tampoco evalúa el coste que pueda implicar el cumplimiento de tales obligaciones por los sujetos correspondientes.

III. CONCLUSIÓN.

Tras examinar la documentación obrante en el expediente de referencia, esta Oficina estima oportuno efectuar, sintéticamente, a modo de conclusión, las siguientes consideraciones:

1ª.- Debería revisarse la redacción del artículo 4 b) y el 18 del anteproyecto o, en su caso, incluir una fundamentación expresa en el expediente sobre su razonabilidad y conveniencia además de un análisis del impacto económico que su mantenimiento en los términos actuales supondría para los Presupuestos Generales de la CAE.

2ª.- Deberían revisarse las previsiones relativas al régimen subvencional en los términos propuestos en el informe.

3ª – Se informa desfavorablemente la creación de la Agencia Vasca de la Actividad Física como ente público de derecho privado y, para el caso de seguir adelante con su formalización, se recomienda seguir el iter procedural previsto en el proyecto de Ley del Sector Público Vasco y realizar un estudio económico financiero que evalúe íntegra y detalladamente su impacto económico y su viabilidad, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.

4a. Antes de su presentación para la aprobación del Consejo de Gobierno, debe elaborarse una completa memoria económica en los términos exigidos por la normativa aplicable.