

## LA EXTENSIÓN DEL MONOPOLIO SOBRE FUNCIONES PÚBLICAS DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS A LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS O DE OCIO

**Pedro Brufao Curiel**

*Profesor de Derecho Administrativo y Deportivo.  
Universidad de Extremadura*

Este trabajo ha obtenido el **Accésit Premio Estudios Financieros 2014** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Manuel ARENILLA SÁEZ, don Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, don Federico Andrés LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, don Javier MANCHADO DE ARMAS y don Alberto PALOMAR OLMEDA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

---

### EXTRACTO

En nuestro sistema jurídico deportivo las federaciones deportivas, cuya naturaleza jurídica es de Derecho privado, ejercen por delegación del poder público determinadas funciones dotadas de autoridad relacionadas siempre con las competiciones oficiales, gozando a tales efectos de un monopolio creado por disposición legal y empleando la licencia deportiva como piedra angular del sistema, sin que se pueda ampliar su actuación a otras materias, como las competiciones no oficiales o las actividades recreativas o de ocio. No obstante lo anterior, existen casos en que se sobrepasan los límites de dicho monopolio alcanzándose el mero ejercicio privado del deporte o el ocio llevado a cabo por personas ajenas al mundo competitivo oficial, debido a dos factores fundamentales: su práctica en bienes de dominio público disponibles a los ciudadanos y la tendencia a la gestión indirecta de las competencias atribuidas a las Administraciones públicas. En este trabajo se examinan todas estas cuestiones con el fin de arrojar luz sobre el debate existente, exponiéndose casos concretos.

**Palabras claves:** derecho deportivo, federaciones y funciones públicas.

---

*Fecha de entrada: 30-04-2014 / Fecha de aceptación: 10-07-2014*

## THE EXTENSION OF THE SPORTS FEDERATIONS' MONOPOLY ON PUBLIC ACTIVITIES TO PRIVATE SPORTS PRACTICE

Pedro Brufao Curiel

---

### ABSTRACT

Sport federations develop some public authority activities in our Sport Law system, mainly public competitions, despite their private nature and under the delegation of the Administration, thus enjoying a legally created monopoly and taking the sport license as the key stone of the system. In any case, going beyond those limits posed to official competitions and reaching recreational activities ones is not allowed: There are cases where sports federations try to extend this publicly granted monopoly to private sports activities, mainly when these are practiced in the public domain open to every individual and by developing public jurisdictions under public contracts. In this essay we will pay heed to all these issues in order to cast some light over the current legal debate.

**Keywords:** sport law, federations and public activities.

---

---

## Sumario

### Introducción

1. La licencia deportiva como plasmación del límite de las actividades públicas federativas
  - 1.1. La delimitación de los fines propios de la licencia deportiva
  - 1.2. El debate sobre la naturaleza pública o privada de la licencia deportiva
2. La imposibilidad jurídica de la extensión del monopolio federativo sobre las competiciones oficiales y las licencias deportivas
  - 2.1. La autoridad pública como materia indelegable en actividades recreativas ajenas a las competiciones oficiales y la imposibilidad de la huida del Derecho administrativo hacia entidades privadas como las federaciones deportivas
3. El sometimiento de las entidades federadas a la legislación de contratos públicos y defensa de la competencia
4. Conclusiones

### Bibliografía

## INTRODUCCIÓN

La actividad deportiva y la recreativa desarrollada al aire libre es objeto de una creciente labor normativa que generalmente se encuadra dentro de la actividad regulatoria del Derecho administrativo.

Aunque en el lenguaje corriente y la práctica cotidiana se puedan confundir la práctica deportiva y la recreativa, a los efectos de este trabajo distinguiremos el deporte como aquel relativo a la práctica sometida al monopolio federativo de las competiciones oficiales, que es el sentido restrictivo que normalmente le otorga nuestro Derecho. Por el contrario, como práctica recreativa entenderemos la de los simples aficionados que no tienen por qué ser miembros de una federación deportiva ni sumarse al conjunto de actividades que estas desarrollan, sometándose a veces tales actividades a una licencia o autorización administrativa debido a razones de intensidad, peligrosidad o de realización en bienes de titularidad pública, licencias o autorizaciones que son distintas como puede entenderse de la «licencia federativa».

A lo largo de la exposición del estudio trataremos de analizar una cuestión que a veces se confunde gracias a dicha extensión del monopolio: la relación entre estas licencias administrativas y las federativas y la libertad del ciudadano a la hora de optar por seguir los derroteros oficiales o permanecer en el ámbito privado de su afición. En efecto, puede resultar poco proporcionado que se equiparen los requisitos exigibles a quienes desean participar en competiciones oficiales deportivas, que recaen en exclusiva y por delegación de funciones administrativas públicas en las federaciones deportivas, logrando que el deportista se asocie a estas entidades de naturaleza privada.

Frente a ello hallamos a quienes sin ánimo de encuadrarse en estructura federativa alguna como resultado del derecho fundamental de libertad de asociación reconocido en nuestra Carta Magna, desean practicar un deporte o afición por un mero interés recreativo distinto del competitivo oficial, generalmente cuando dichas actividades se realizan al aire libre, en el medio natural o en bienes de titularidad pública. El ejercicio de estas aficiones puede someterse a la exigencia de una licencia administrativa generalmente en virtud de cuestiones ambientales como la caza, la conducción, la pesca o la navegación, autorización administrativa que ni por su naturaleza jurídica ni por sus fines puede equipararse a una licencia federativa. A lo dicho se suma el carácter del riesgo que para la posible responsabilidad patrimonial que para el aficionado o para los terceros suponga tal práctica, riesgo del que nacería la obligación de suscribir un seguro obligatorio, póliza que va de suyo con la licencia federativa. La ligazón de estas cuestiones y las implicaciones jurídicas no es una cuestión baladí, ya que nos encontramos con la posible duplicidad de la exigencia de licencias, una derivada de la Administración pública y otra expedida por una entidad privada.

Asimismo, surgen cuestiones de calado ante el respeto del derecho fundamental de asociación, que incluye el derecho a no asociarse a una entidad privada, y otras relativas a la contrata-

ción pública de servicios y la libre concurrencia de operadores económicos cuando se ejerza en régimen de gestión indirecta una actividad recreativa en bienes de titularidad pública. Es el caso por ejemplo de la pesca recreativa, actividad sometida a licencia de las comunidades autónomas, competentes en la materia, y que en ocasiones delegan las funciones propias de policía y gestión en entidades privadas como clubes o federaciones, las cuales amplían su ámbito de actuación mucho más allá de lo propio respecto de sus socios o federados, alcanzando a cualquier aficionado ajeno a las competiciones oficiales.

## 1. LA LICENCIA DEPORTIVA COMO PLASMACIÓN DEL LÍMITE DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS FEDERATIVAS

### 1.1. LA DELIMITACIÓN DE LOS FINES PROPIOS DE LA LICENCIA DEPORTIVA

A la hora de hablar de la licencia deportiva, nos referimos a la vinculada a las competiciones oficiales en sentido estricto, expedida por una federación deportiva, y cuyos titular es una persona física, distinguiéndola de otras como las licencias particulares de asociaciones o clubes, las licencias escolares o las universitarias<sup>1</sup>, o las relativas al entrenamiento y competiciones militares<sup>2</sup>.

La licencia deportiva se ha configurado desde sus inicios como requisito *sine qua non* de la práctica deportiva competitiva oficial en el ámbito de una federación desde una doble perspectiva. En primer lugar como resultado del vínculo entre el deportista federado y la federación plasmado en la propia expedición de la licencia, y en segundo lugar como autorización para la participación en las competiciones oficiales, en las que la federación, una entidad de naturaleza privada<sup>3</sup>, ejerce por delegación en régimen de monopolio en cuanto a una determinada especialidad deportiva funciones derivadas de la potestad pública<sup>4</sup>, como establece el artículo 30.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (LD):

<sup>1</sup> Licencias gestionadas generalmente por las Administraciones públicas. Vid. TEROL GÓMEZ, R. (2009): «Deporte en edad escolar y deporte universitario», en Espartero Casado, J.(coord.): *Introducción al Derecho del Deporte*, Dykinson, Madrid. TEROL GÓMEZ, R. (coord.) (2006): *El deporte universitario en España. Actualidad y perspectivas de futuro*, Dykinson, Madrid.

<sup>2</sup> PRADOS PRADOS, S. (1997): «Administración militar, educación física y deporte», *Revista Española de Derecho Deportivo*, n.º 8.

<sup>3</sup> CAMPS POVILL, A. (1996): *Las federaciones deportivas: régimen jurídico*, Madrid, Civitas.

<sup>4</sup> El ATS, Sala de Conflictos de Competencia, de 14 de junio de 2001, indica claramente: «La materia de concesión de licencias deportivas –aun ligada al contrato de trabajo– ha podido ser atribuida válidamente a un organismo en el que la Administración ha delegado su potestad y función pública, y, por lo tanto, el control jurisdiccional sobre las controversias que origina o puede originar la decisión de la entidad privada que actúa por delegación en el ámbito administrativo corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo», cuestión que repite en el Auto de 29 de diciembre ese mismo año.

«Las Federaciones deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública».

Estas potestades públicas condicionan sobremanera diversas cuestiones que van desde la disciplina deportiva, las reglas de cada modalidad deportiva y campeonatos hasta la autoorganización de las federaciones y sus procesos electivos. Por otra parte, las federaciones no son jurídicamente unas meras asociaciones privadas, ya que la jurisprudencia, de acuerdo con el ejercicio de funciones públicas delegadas, le niega el carácter jurídico de asociaciones de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. En concreto, la STS, Sala 3.ª, Sección 7.ª, de 22 de octubre de 2010, dice en su FJ cuarto, recogiendo jurisprudencia anterior y respecto de las competiciones oficiales y el ser beneficiarias de subvenciones:

[las federaciones] «no son Corporaciones de derecho público integradas en la Administración, ni siquiera asociaciones obligatorias, ya que su regulación se encuentra fuera de la organización administrativa y no obliga a los deportistas, árbitros o clubes a formar parte de ellas. Al contrario, tales Federaciones se configuran como instituciones privadas que reúnen a deportistas, árbitros y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva, si bien se estimula la adscripción a la respectiva federación, en cuanto que constituye un requisito para que los interesados puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones, por lo que cabría sostener que las Federaciones constituyen auténticas asociaciones de carácter privado a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo».

Asimismo, la posesión de la licencia por personas físicas condiciona otros resultados de indudable importancia como toda la relación laboral del deportista profesional con su club o federación, requisito que excede con mucho la potestad de las partes para la celebración de un contrato de trabajo<sup>5</sup>, la participación en las elecciones de las federaciones, el régimen de disciplina deportiva y la obligatoriedad de la suscripción de un seguro, del que hablaremos más adelante<sup>6</sup>.

A pesar de la indudable importancia práctica con la que cuenta el régimen jurídico de la licencia deportiva, su regulación normativa ha sido más bien parca, resultado de lo cual es la casi inexistente referencia que de ella hace la actual LD, la cual apenas le dedica unas líneas al hablar de las sanciones derivadas de la disciplina deportiva<sup>7</sup>. De modo más detallado, el artículo 7

<sup>5</sup> Vid. PRADOS PRADOS, S. (2002): *Las licencias deportivas*, Barcelona, Bosch. Este autor describe los abusos históricos a los que da lugar una deficiente regulación de la licencia deportiva y de la relación laboral del jugador con un determinado club (pág. 15 y ss.).

<sup>6</sup> GAMERO CASADO, E. (2004): *Los seguros deportivos obligatorios*, Barcelona, Bosch.

<sup>7</sup> Cuestión desarrollada por el RD 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva (arts. 21 y 25). En relación con la licencia deportiva las sanciones posibles son la suspensión o revocación de la misma al deportista. Se considera una infracción muy grave (art. 24) la denegación injustificada de la expedición de las licencias por parte de las federaciones nacionales.

del RD 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas (RDFD), exige, para la participación en actividades o competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal, una licencia expedida por la correspondiente federación deportiva española, según unas determinadas condiciones mínimas, que reflejan lo que acabamos de decir, su delimitación a las competiciones oficiales y no a la mera práctica recreativa de una actividad o la participación deportiva en competiciones no oficiales.

Esta delimitación del ámbito de actuación propio de las federaciones al de las competiciones oficiales se predica de la propia LD, cuando en su artículo 32.4 habla de la preceptiva posesión de la licencia solo cuando de competiciones oficiales se trata, lo que excluye cualquier otro ámbito como el meramente recreativo y el de las competiciones no oficiales, de acuerdo además con el principio jurídico que señala que donde no se distingue no hay por qué distinguir, siguiendo la máxima *ubi lex non distinguit nec distinguere debemus*. En efecto, la norma condiciona la participación en competiciones oficiales, de ámbito estatal, a la posesión de la licencia deportiva expedida por la correspondiente federación, la cual tiene encomendadas las siguientes funciones (art. 33 LD) bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes (CSD):

- a) Calificar y organizar, en su caso, las actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal.
- b) Actuar en coordinación con las federaciones de ámbito autonómico para la promoción general de su modalidad deportiva en todo el territorio nacional.
- c) Diseñar, elaborar y ejecutar, en colaboración, en su caso, con las federaciones de ámbito autonómico, los planes de preparación de los deportistas de alto nivel en su respectiva modalidad deportiva.
- d) Colaborar con la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas en la formación de técnicos deportivos, y en la prevención, control y represión del uso de sustancias y grupos farmacológicos prohibidos y métodos no reglamentarios en el deporte.
- e) Organizar o tutelar las competiciones oficiales de carácter internacional que se celebren en el territorio del Estado.
- f) Ejercer la potestad disciplinaria en los términos establecidos en la presente ley y sus disposiciones de desarrollo.
- g) Ejercer el control de las subvenciones que asignen a las asociaciones y entidades deportivas en la forma que reglamentariamente se determine.

Como puede observarse, las funciones públicas delegadas, derivadas del principio de autoridad, se refieren una vez más a las competiciones oficiales<sup>8</sup>, el control del dopaje, la potestad

<sup>8</sup> El artículo 3.3 del RDFD, reforzando este carácter público de las competiciones oficiales, dice: «Los actos realizados por las Federaciones deportivas españolas en el ejercicio de las funciones públicas de carácter administrativo, son susceptibles de recurso ante el Consejo Superior de Deportes, cuyas resoluciones agotan la vía administrativa».

disciplinaria o el control de las subvenciones deportivas, mientras que otras materias en el campo de la mera promoción deportiva carecen, como es obvio, de esa *potestas* pública por delegación. De ahí que no quepa posibilidad alguna de ampliar dicho monopolio a quien no pertenezca a una federación concreta y, por tanto, carezca de la oportuna licencia, cuestión que se deduce no solo del ejercicio negativo del derecho fundamental de asociación, sino también del artículo 3.2 del RDFD: «Las Federaciones deportivas españolas, desempeñan respecto de sus asociados, las funciones de tutela, control y supervisión que les reconoce el ordenamiento jurídico deportivo».

Por lo tanto, no cabe sino deducir que solo puede realizar tales funciones públicas respecto de los federados que a su vez participen en competiciones oficiales y no sobre los que practiquen meramente actividades recreativas o tomen parte en competiciones privadas al margen de la federación, los cuales, obviamente, no han de obtener ninguna licencia deportiva alguna<sup>9</sup>. A diferencia de los aficionados o de quienes buscan en la práctica deportiva una mera actividad recreativa ajena a la de cualquier federación, el régimen jurídico de los deportistas que compiten oficialmente incluye el derecho a tomar parte en estas pruebas oficiales y poder ser elegido para integrarse en las selecciones nacionales (art. 33.2 LD), y en su caso optar a su declaración como deportista de alto nivel, para quienes se exige la licencia deportiva estatal u autonómica homologada<sup>10</sup>, deportistas con licencia que han de someterse a los requisitos de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y la lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, cuya obligatoriedad en sentido estricto se predica alrededor de la actividad sometida a licencia deportiva (arts. 1, 4 y el título II). En cambio se emplean reglas admonitivas y de concienciación respecto del dopaje en la práctica deportiva general (art. 5), al mismo tiempo que esta se distingue de la potestad sancionadora deportiva.

Otra faceta donde se aprecia la vinculatoriedad de la licencia deportiva es en la obligatoriedad de un seguro deportivo (art. 59 LD), ya que todos los deportistas federados que participen en competiciones oficiales de ámbito estatal han de estar en posesión de un seguro que cubra los riesgos para la salud y los daños a terceros derivados de la práctica de la modalidad deportiva correspondiente, ligando a las más exigentes físicamente a la realización de un reconocimiento físico a la hora de expedir las licencias federativas.

Este aspecto se encuentra desarrollado por el RD 843/1993, de 4 de junio, por el que se determinan las prestaciones mínimas del seguro obligatorio deportivo (RDSOD), siendo la vinculación restringida a la práctica competitiva oficial una de sus características principales. En efecto, en relación con la cobertura automática del deportista federado por un seguro suscrito por su federación

<sup>9</sup> La Ley 2/2011, de 22 de marzo, del deporte y la actividad física de la Comunidad Valenciana, distingue en su artículo 10 entre estos dos tipos de deportistas: Por un lado, los que practican deportes oficialmente reconocidos en el ámbito federado, en el universitario o en el de las administraciones públicas con competencias en promoción del deporte; dentro de este grupo distingue a su vez entre los deportistas de élite y los profesionales. Por otro, los que practican actividades físicas, tanto en el marco de una organización pública o privada, como los que lo hagan de forma libre al margen de cualquier organización establecida.

<sup>10</sup> Artículos 3 y 4 del RD 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento.

como tomadora del mismo, el artículo 3 dice: «Las Federaciones deportivas españolas y las de ámbito autonómico integradas en ellas entregarán al deportista asegurado, en el momento de expedición de la licencia deportiva que habilita para la participación en competiciones oficiales de ámbito estatal y conjuntamente con ella, el certificado individual del seguro, que, como mínimo, contendrá menciones a la entidad aseguradora, al asegurado y al beneficiario, así como los riesgos incluidos y excluidos y las prestaciones garantizadas. Deberán facilitar, asimismo, a los deportistas asegurados, que lo soliciten, copia íntegra de la póliza de seguro concertada». A su vez, el artículo 2 del RDSOD dice: «... los seguros que suscriban, en su condición de tomadores del seguro, las Federaciones deportivas españolas o las Federaciones de ámbito autonómico integradas en ellas para los deportistas inscritos en las mismas, que participen en competiciones oficiales de ámbito estatal, cubrirán, en el ámbito de protección de los riesgos para la salud, los que sean derivados de la práctica deportiva en que el deportista asegurado esté federado, incluido el entrenamiento para la misma, y ello en los términos de los artículos 100, 105 y 106 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, y con arreglo, como mínimo, a las prestaciones que se detallan en el anexo del presente Real Decreto».

Por contraposición lógica a lo que acabamos de describir, a quienes practican el deporte extramuros de la vida competitiva oficial, la «práctica deportiva general del ciudadano», se les aplica sin embargo el régimen de protección sanitaria del sector público que le corresponda como simples ciudadanos beneficiados y, asimismo, de los seguros generales de asistencia sanitaria prestados por entidades privadas que pudieran suscribir voluntariamente, recayendo por otras razones la contratación de un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros en el caso de que la normativa sectorial así lo exija, como pueda ser el caso de la caza, la conducción de vehículos a motor o la navegación en determinadas embarcaciones.

Despejado en sus rasgos generales el campo propio de las licencias federadas respecto el de la actividad recreativa en sentido amplio, es hora de referirnos al conjunto de facultades que comprende la licencia deportiva. Siguiendo a la doctrina más autorizada en la materia<sup>11</sup>, la licencia es la habilitación o autorización obligatoria y necesaria para participar en las competiciones oficiales organizadas por la federación propia de cada modalidad. Esta condición es necesaria, pero no suficiente, pues a la licencia pueden sumársele otros requisitos como el de la «ficha», vinculación del jugador a un determinado club, o el de la «afiliación», esto es, la vinculación del jugador con la federación nacional de su especialidad deportiva, actuando estos dos elementos como presupuestos de la licencia y que actúan en un marco de relaciones jurídico-privadas muy distinto de la licencia, máxime en el caso de los deportistas profesionales<sup>12</sup>.

Otra razón por la cual la licencia es una condición necesaria, pero no suficiente para competir, se debe a que puede hacerse preciso además una determinada aptitud o nivel, como una marca o tiempo concreto mínimo en una prueba atlética, para poder tomar parte en una categoría

<sup>11</sup> PRADOS PRADOS, S. (2002): ob. cit., pág. 133 y ss.

<sup>12</sup> Es decir, un cambio en la ficha no ha de suponer una mutación en la licencia, como ocurre en el marco del traspaso de jugadores entre clubes.

determinada. De todo lo anterior se colige que la licencia deportiva estriba no tanto en el control del deportista como en el buen destino de las propias competiciones y la mejor organización y gestión de la federación<sup>13</sup>, sin que, dada la naturaleza jurídico-privada de esta, nos encontremos ante un supuesto de relación especial de sujeción<sup>14</sup>, de raíz puramente administrativa, sino ante la pertenencia o integración en su federación de un deportista que compite oficialmente, lo cual no puede llegar a la igualación de la causa y los efectos del otorgamiento de la licencia respecto de su exigencia fuera del ámbito de las competiciones oficiales y que muy a menudo se realiza al asociarse a un determinado club deportivo, sobre todo por las supuestas ventajas que conlleva el seguro deportivo asociado al que obligatoriamente han de acogerse.

Esta última cuestión ha sido calificada como «desviación» del sentido propio de las licencias<sup>15</sup> y que puede resultar de la manifestación de la extensión del monopolio de creación legal sobre las competiciones oficiales con el que cuentan las federaciones deportivas y que refuerzan en multitud de ocasiones a través de los clubes o asociaciones a ellas adscritos, máxime cuando tal actividad se realiza con fines meramente recreativos y en zonas de dominio público accesibles a cualquiera, como pueda ser la pesca entendida como puro entretenimiento, pero cuya práctica se ha sometido en ocasiones a criterios restrictivos de acceso bajo el sometimiento a la incorporación a un determinado club o sociedad, lo cual, por un lado, conculca el derecho fundamental de asociación y, por otro, impone al ciudadano la expedición de una licencia deportiva dedicada a otros fines, el pago de una tasa y la suscripción de un seguro deportivo de modo obligatorio, que además implica la celebración de un contrato con una determinada empresa de seguros.

## 1.2. EL DEBATE SOBRE LA NATURALEZA PÚBLICA O PRIVADA DE LA LICENCIA DEPORTIVA

La determinación de si la licencia deportiva cuenta con una naturaleza privada o pública no ha sido ni es una cuestión pacífica a lo largo de la evolución del Derecho del Deporte. La razón estriba en la dicotomía existente en nuestro Derecho entre la naturaleza privada de las federaciones y el ejercicio delegado de funciones públicas en el ámbito competitivo oficial, que se suma al conjunto de actividades de las federaciones que rodean el ámbito competitivo oficial y que a veces es difícil de separar con detalle de las facultades que le son delegadas por los poderes públicos, confusión que se manifiesta en los intentos de exigir la licencia deportiva de la federación correspondiente a las personas ajenas a las competiciones oficiales y al mundo federativo.

<sup>13</sup> Puesto que no puede olvidarse el carácter nominal de la licencia, lo que permite la identificación del deportista y el club al que pertenece, mientras que la licencias de los «no jugadores» (técnicos y árbitros, por ejemplo) abarcan el aspecto puramente organizativo de la federación. Nos remitimos a esta completa obra: PALOMAR OLMEDA, A. y TEROL GÓMEZ, R. (coord.) (2009): *El deporte profesional*, Barcelona, Bosch.

<sup>14</sup> PRIETO ÁLVAREZ, T. (2009): «La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción», *Revista de Administración Pública*, n.º 178. Aunque hay jurisprudencia que así la califica, a nuestro entender de modo erróneo, como la STS, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 3 de marzo de 2010.

<sup>15</sup> PRADOS PRADOS, S. (2002): ob. cit., pág. 143.

En este debate, se ha afirmado por algunos autores la naturaleza contractual<sup>16</sup> de la licencia deportiva, mientras que en España se ha apostado generalmente por defender el punto de vista administrativista, imbuido del carácter de remoción de obstáculos para la práctica oficial competitiva de un determinado deporte y de acuerdo con la clásica función de policía relacionada con cuestiones de seguridad y control<sup>17</sup>, por la cual no existe un derecho subjetivo previo al ejercicio del deporte competitivo oficial y que, por consiguiente, no puede extenderse su exigencia a quienes no deseen formar parte del mismo<sup>18</sup>.

Esta última cuestión se refuerza con la publicación de la actividad deportiva oficial consagrada en la LD y en el conjunto de normas autonómicas que le siguieron gracias al empleo de medidas como el declarar de titularidad pública la competición oficial sujeta al control administrativo, de lo que se deducía el sometimiento de un particular a una determinada licencia como consecuencia obvia de la delegación de funciones públicas a una entidad privada como es una federación, yendo mucho más allá de las primeras funciones de la licencia federativa<sup>19</sup>, basadas simplemente en el desarrollo previsto de las competiciones, en el examen del deportista y en sus relaciones con la federación en la que se integraba<sup>20</sup>, como son la sanción de la privación de la licencia en el ejercicio de las funciones públicas, siendo un caso paradigmático el del dopaje<sup>21</sup>, el fraude en las competiciones<sup>22</sup> y el carácter reglado de su expedición, sin que la posesión de una licencia federativa tenga efectos más allá del ámbito deportivo y no sea equiparable a la licencia administrativa que pueda exigirse por la autoridad pública a los particulares.

En efecto, así lo entiende el Consejo de Estado en su dictamen 2021/2001, de 19 de julio de 2001, en el que rechaza que ante un recurso extraordinario de revisión por error en el acto recurrido, en una resolución sancionadora por carencia de la documentación exigible a una embarcación en virtud de la normativa marítima, se equipare la licencia federativa a la licencia ad-

<sup>16</sup> Citados por PRADOS PRADOS, S. (2002): ob. cit., pág. 147 y ss., que seguimos con detalle. Este autor resume la polémica doctrinal acerca de los actos dictados por entes privados en el ejercicio de funciones delegadas, *vid.* pág. 160 de la obra citada.

<sup>17</sup> FERRER, G. y PRADOS PRADOS, S. (2000): «Comentario de urgencia sobre la dimensión pública de la licencia deportiva y la cláusula de nacionalidad», *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, n.º 4.

<sup>18</sup> A ello se le suma la recaudación oportuna de ingresos destinados a las arcas federativas.

<sup>19</sup> En otras ocasiones, la jurisprudencia ha calificado la licencia como reflejo de una actividad privada. STSJ de Cataluña, sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de diciembre de 1998, recaída en la revocación de la licencia a varios futbolistas aficionados al extinguirse su relación con un club determinado.

<sup>20</sup> La protección de la salud y seguridad del deportista y la cobertura de riesgos no forman parte del fundamento jurídico público de la licencia, sino del contenido de la misma, algo fácil de entender cuando en las relaciones estrictamente privadas se protegen dichas salud y seguridad frente a determinados riesgos en múltiples ocasiones. No obstante el criterio generalmente aceptado de la tesis administrativista, existen pronunciamientos judiciales del orden social que definen la licencia como un documento privado.

<sup>21</sup> CORTÉS BECHIARELLI, E. (2007): *El delito de dopaje*, Valencia, Tirant lo Blanch.

<sup>22</sup> GILI PASCUAL, A. (2012): «La tipificación penal del fraude en competiciones deportivas. Problemas técnicos y aplicativos», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 8.

ministrativa, sin que se analice su naturaleza jurídica, pero sí se deja claro sin lugar a dudas que la licencia federativa no puede en ningún caso suplantar a la administrativa.

Sin embargo, en otro de sus dictámenes, el 3775/2000, de 18 de enero de 2001, cuyo objeto era la determinación del número de jugadores extranjeros no comunitarios de baloncesto que podían participar en la liga ACB, el Consejo de Estado estimó que el CSD no podía revocar unilateralmente las licencias concedidas a aquellos jugadores nacionales de Estados que hubieran celebrado acuerdos de asociación con la entonces Comunidad Europea y los Estados miembros que contengan cláusulas de no discriminación y de *stand still* y que tuviesen firmados contratos de trabajo y otorgados los permisos de trabajo o la residencia en España, en tanto en cuanto no se pronunciasen al respecto, y en la medida en que lo hicieran, los tribunales de los órdenes social y contencioso-administrativo ante los que estaban planteados diversos conflictos de jurisdicción. Es decir, admite que las licencias no eran recurribles ante el CSD, lo que daría a entender el carácter privado de las licencias federativas<sup>23</sup> y duda de su carácter público a la hora de la interposición de recursos jurisdiccionales<sup>24</sup>, cuestión que zanja con las siguientes palabras el ATS, Sala de Conflictos de Competencia, de 14 de junio de 2001, acerca del recurso ante el orden social o el contencioso-administrativo de las licencias deportivas:

«No se puede, pues, compartir la conclusión de que las licencias de los jugadores de fútbol solo producen efectos en la esfera laboral, y no tienen conexión alguna con una de las materias propias del Derecho Administrativo, cual son las habilitaciones o autorizaciones, y ello porque, a) la licencia federativa constituye título habilitante para participar en competiciones oficiales deportivas de ámbito estatal –arts. 32.4 de la Ley del Deporte y 7.1 del RD sobre Federaciones Deportivas– y, consecuentemente, su otorgamiento y contenido incide en la organización de las competiciones deportivas de ámbito estatal. El alcance y contenido de este título habilitante –similar, *mutatis mutandi*, por ejemplo, a una autorización o permiso de residencia, que también se exige para el ejercicio de la prestación de trabajo para extranjeros– forma parte del «marco general» de las competiciones, y se inscribe en la esfera de fomento de empleo, que el Estado viene obligado a fomentar y garantizar, conforme al artículo 43.3 de la Constitución. b) la licencia del jugador de fútbol que se concibe como «documento expedido por la RFEF que le permite la práctica de tal deporte como federado y su alineación en partidos y competiciones oficiales» (art. 129.2 del Reglamento General), constituye una manifestación de la llamada Administración Corporativa, cuya función viene sometida al derecho administrativo, y a su régimen de recursos, de modo que los actos

<sup>23</sup> AGIRREZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (2000): «Público y privado en el ordenamiento jurídico deportivo», en Sosa Wagner, F. (coord.): *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch.

<sup>24</sup> CÓRDOVA CASTROVERDE, D. (2012): «El control jurisdiccional en materia deportiva», *Revista de Jurisprudencia*, n.º 3, El Derecho. Este magistrado del Tribunal Supremo describe esta cuestión de modo muy elocuente: «Uno de los principales problemas que plantea el control jurisdiccional de la actividad administrativa en materia de deporte es la falta de claridad de la regulación, caracterizada por su ambigüedad e indefinición, posibilitando posturas contradictorias y numerosos recursos en esta materia».

realizados en ejercicio de la función delegada por la administración deportiva son recurribles ante el Consejo Superior de Deportes, cuyas resoluciones agotan la vía administrativa (arts. 3.3 Real Decreto 1835/1991 y 5.2 de los Estatutos de la RFEF)».

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha distinguido entre la naturaleza de la licencia. Como ejemplo digno de destacar, la STS, Sala 3.<sup>a</sup>, Sección 1.<sup>a</sup>, de 10 de julio de 2003, describe con detalle elementos esenciales de su naturaleza jurídica:

«Esta Sala, en su Sentencia de 18 de junio del corriente año, al examinar una cuestión de competencia similar a la ahora enjuiciada, ha declarado que la competencia discutida corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dado lo dispuesto en el artículo 10.1 j) de la Ley de esta Jurisdicción. En dicha Sentencia se dice, en síntesis, lo siguiente: a), conforme establece el párrafo segundo del artículo 30 de la Ley del Deporte 10/1990, de 15 de octubre, «Las Federaciones Deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública», doble posibilidad de actuación esta (privada y de gestión de intereses públicos) sancionada por la doctrina constitucional –v. gr. STC 67/85, de 24 de mayo– y por la jurisprudencia de esta Sala –v. gr. Sentencias de 8 de junio de 1989 y de 24 de junio y 5 de octubre de 1998–. b), los acuerdos de las Federaciones Deportivas en relación con las licencias, aun realizados por asociaciones o entidades privadas, son adoptadas por aquellas en el ejercicio de funciones llevadas a cabo por delegación del poder público (art. 30 de la Ley del Deporte antes indicado), por lo que no se está, en consecuencia, ante actos procedentes de órganos centrales de la Administración General del Estado en las materias a que se refiere el artículo 8.2 b) de la Ley de esta Jurisdicción, ni tampoco ante "actos emanados de organismos públicos con personalidad jurídica propia" o de "entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional", que serían los únicos deferidos, en cuanto aquí importa, a la competencia de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, según el artículo 9, aps. b) y c) de la referida Ley Jurisdiccional; y c), aun cuando el referido artículo 30 de la Ley del Deporte disponga que "las Federaciones Deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo", no puede decirse que el otorgamiento o denegación de licencias deportivas por las expresadas Federaciones son actuaciones adoptadas por delegación del Consejo Superior de Deportes al no existir delegación de competencias administrativas en los términos regulados en el artículo 13, aps. 1, 3 y 4, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debiendo resaltarse que las resoluciones de dichas Federaciones son recurribles en alzada ante el Consejo Superior de Deportes»<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> A lo que añade a continuación a los efectos del orden jurisdiccional competente: «Como resulta de lo ya expuesto, el conflicto de competencia de cuyo planteamiento se trata se refiere a un proceso laboral que tiene por objeto un acuerdo de la Federación Española de Balonmano que deniega el otorgamiento de una licencia federativa, y como

Existen otras manifestaciones de una cierta naturaleza pública de las licencias deportivas y que es posible recurrir ante el orden contencioso-administrativo las resoluciones que, en vía de fiscalización, sean dictadas por el nuevo Tribunal Administrativo del Deporte<sup>26</sup> en materia de disciplina deportiva<sup>27</sup>. Sin embargo, esta indeterminación se revela en otros muchos aspectos de la vida federativa; por ejemplo, se ha negado su carácter público a la hora de juzgar la legitimación de estas entidades deportivas cuando ejerzan funciones públicas delegadas para recurrir actos de la Administración Pública delegante en el propio ejercicio de las funciones de tutela delegadas<sup>28</sup>, o cuando se niega la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública competente por daños ocasionados por una federación<sup>29</sup>, salvo cuando un órgano administrativo, como el CSD, haga suya la resolución federativa lesiva a través de un acto administrativo que provoque a su vez un daño efectivo, individualizable, valorable económicamente y antijurídico.

Este es el supuesto de la SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 de abril de 2012, en la que se afirma su esencia pública respecto de la naturaleza jurídica de las licencias deportivas: «la concesión de toda licencia es una actividad reglada de la Administración y no discrecional», limitada eso sí, al ámbito competitivo oficial, cuyo contenido reside en la obligatoriedad de formar parte e integrarse en una federación a quienes deseen tomar parte en competiciones oficiales<sup>30</sup> y que se distingue por ser una autorización personal, reglada y de funcionamiento:

---

dicho acuerdo, dada la doctrina sentada en la Sentencia de este Tribunal referida en el fundamento anterior, no puede entenderse que emana del Consejo Superior de Deportes, la competencia discutida, al no existir una regla competencial específica referida a un acuerdo como el antes expresado, corresponde, como ya se indicó en el mencionado fundamento anterior, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1 j) de la Ley de esta Jurisdicción, si bien preciso es indicar que la decisión de esta cuestión de competencia, en el sentido acabado de expresar, lo es a los solos efectos de determinar el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo que ha de resolver en relación con el planteamiento del conflicto de competencia de que se trata, sin que, por tanto, con dicha decisión se esté prejuzgando que la cuestión planteada en el proceso laboral al que el expresado conflicto se refiere esté atribuida al orden jurisdiccional contencioso-administrativo».

<sup>26</sup> Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte.

<sup>27</sup> La disposición final cuarta de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, da nueva redacción al artículo 84 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, creando el Tribunal Administrativo del Deporte, órgano al que corresponderán las funciones ejercidas hasta el momento por el Comité Español de Disciplina Deportiva (CEDD) y la Junta de Garantías Electorales. EL CEDD ha sido errático en esta disquisición y ha calificado en unas ocasiones que las licencias que permiten participar en las competiciones oficiales son materia administrativa y, en otras, que son una cuestión privadas entre el jugador y sus respectiva federación. *Vid.* PRADOS PRADOS, S. (2002): ob. cit., pág. 155. La disciplina deportiva se encuentra regulada esencialmente por el RD 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva.

<sup>28</sup> *Vid.* también la SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 4 de septiembre de 2007: «... en aplicación de lo dispuesto en el artículo 28.4 b) de la Ley de la Jurisdicción, transcrito al principio, les priva de legitimación procesal para recurrir en sede jurisdiccional la resolución final que en sede administrativa ultima el control de sus propias decisiones dictadas en ejercicio de esa potestad (en igual sentido la STS de 5 de octubre de 1998)».

<sup>29</sup> SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 1 de febrero de 2005.

<sup>30</sup> AGIRREZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (1998): *Intervención pública en el deporte*, Madrid, Civitas. Recordamos las también discutidas tesis sobre el carácter de la autorización o licencia administrativa, entendida por unos como la remoción de

- a) Personal: Es una autorización *intuitu personae* y, por tanto, sigue las vicisitudes deportivas de su titular y, anteriormente, de su peticionario. La exigencia de la licencia federativa de personas físicas se reduce en concreto a las siguientes: jugador/deportista, técnico/entrenador y juez/árbitro. Esta razón se debe a que dado que al constituir un requisito con origen público para tomar parte en las competiciones oficiales, aquel ha de limitarse a quienes de modo efectivo las protagonizan y no puede extenderse a la plétora que conforma el equipo de sanitarios, fisioterapeutas, mecánicos, delegados e inspectores, administrativos y directivos<sup>31</sup>.
- b) Reglada: Su otorgamiento es preceptivo ante el cumplimiento de ciertos requisitos y se entiende concedida en caso de silencio por parte de la federación. Asimismo, su revocación tampoco es discrecional, sino que ha de basarse en el cumplimiento de la normativa, por lo cual se pretenden eliminar los posibles casos de denegación o revocación contrarios al ordenamiento.
- c) De funcionamiento: Por tanto, prolongada en el tiempo y no para un hecho singular, de ahí su importancia en la vida del deportista, ya sea profesional o aficionado<sup>32</sup>, al participar en competiciones oficiales.

Una vez descritas las características principales del régimen español de las licencias deportivas, es el momento de confrontarlo con las licencias puramente administrativas que se exigen a las personas físicas para la práctica de ciertas actividades recreativas, esto es, ni federadas ni correspondientes a competiciones oficiales, especialmente las que se desarrollan en el medio na-

---

un veto anterior impuesto por la Administración tras comprobar que se cumplen determinados requisitos impuestos por el interés general o público, mientras que otros autores estiman la presencia de un derecho preexistente.

<sup>31</sup> Vid. artículo 61 de la Ley 2/2011, de 22 de marzo, del deporte y la actividad física de la Comunidad Valenciana. Las características personales que condicionan la vida del deportista y, como consecuencia, de la licencia, ya han sido puestas de manifiesto por una jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo. VILLAVARDE CASINO, A. (2012): «La ocupación efectiva. Tratamiento del Derecho español y especial relevancia en el ámbito del deportista», *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, n.º 35. La reciente STS, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 11 de diciembre de 2012 recapitula con las siguientes palabras esta cuestión: «La jurisprudencia de este Tribunal Supremo afirma (así, en sentencias de 18 de junio, 10 de julio de 2003 y 23 de febrero de 2004) que «los acuerdos de las Federaciones Deportivas en relación con las licencias, aun realizados por asociaciones o entidades privadas, son adoptados por aquellas en el ejercicio de funciones llevadas a cabo por delegación del poder público». Como es lógico, sin que deba ser de otro modo, pues estar en posesión de una licencia deportiva es un requisito preciso para poder participar en competiciones deportivas oficiales (art. 32.4 LD y 7.1 del citado RD 1835/1991). Por ende, la privación o la suspensión temporal de una licencia ha de entenderse que constituye una decisión de igual naturaleza, como una manifestación más de ese ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, aunque su causa sea la aplicación de una norma sancionadora y aunque esta rija una competición de ámbito internacional. Como bien dice aquella Sala, «La Federación puede suspender la licencia federativa –que ha otorgado mediante el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo– únicamente ejerciendo funciones públicas que tenga conferidas por la Ley –en este caso– mediante el ejercicio de la potestad disciplinaria en la forma establecida en la norma legal».

<sup>32</sup> La distinción entre licencia profesional y licencia de aficionado ha sido calificada de inoperante por la doctrina, que subraya la práctica de las federaciones de considerar como aficionados a deportistas que reciben altas sumas, generalmente por el patrocinio de importantes marcas o entidades.

tural, como la caza, la pesca fluvial o la navegación. Gracias a su comparación podrá observarse la extensión del monopolio deportivo hacia facetas excluidas de tal intervención.

## 2. LA IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE LA EXTENSIÓN DEL MONOPOLIO FEDERATIVO SOBRE LAS COMPETICIONES OFICIALES Y LAS LICENCIAS DEPORTIVAS

En el apartado anterior hemos descrito con claridad la existencia de un monopolio de creación legal sobre las competiciones oficiales otorgado a unas entidades privadas<sup>33</sup>, las federaciones deportivas, para cuya participación en una modalidad concreta se hace imprescindible la posesión de la correspondiente licencia federativa.

Por el contrario, existen innumerables actividades recreativas, practicadas generalmente en el medio natural y coincidente en múltiples ocasiones con el dominio público, sometidas a la autorización administrativa de la Administración pública competente en el ejercicio de la potestad y la autoridad pública que le son inherentes, por las cuales se exige una resolución o acto administrativo capaz de remover los obstáculos legales o prohibiciones preexistentes que impiden su desarrollo, de acuerdo siempre con el interés público y los títulos de intervención administrativa. Los casos de la autorización administrativa son tan variados y conocidos, incluso tras la entrada en vigor de la normativa de liberalización de servicios<sup>34</sup>, que solo citaremos unos cuantos: conducción de vehículos a motor, navegación marítima, fluvial y aérea, caza y pesca recreativa, disciplina urbanística, vertidos, ciertas actividades industriales y mercantiles, comercio exterior de especies protegidas o patrimonio histórico-artístico.

La cuestión sobresale cuando de modo paralelo a la exigencia de la obtención de la oportuna autorización administrativa para determinadas aficiones, se reclama la oportuna licencia federativa. Creemos que esta confusión no cuenta con amparo jurídico por las razones que a continuación se exponen, derivadas principalmente del principio de autoridad. Sin embargo, para su mejor comprensión es preciso ofrecer un breve cotejo para ubicar mejor el problema.

<sup>33</sup> DE MIGUEL PAJUELO, F. (2010): «Naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas españolas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 16 de septiembre de 2009», *Revista Aranzadi del Derecho del Deporte y el Entretenimiento*, n.º 29.

<sup>34</sup> La liberalización de los servicios operada en el Derecho de la UE ha resultado en la desaparición de la exigencia de licencia previa en innumerables sectores, tendencia que casa muy poco con la licencia federativa en sectores en los que resulta del todo ajena y extraña. MORENO TRAPIELLA, P. (2013): «La supresión de la licencia administrativa con relación a determinadas actividades comerciales y de servicios, comentario a la Ley 12/2012», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 34. RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2010): «El impacto de la Directiva de Servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación», *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 49. Desde un punto de vista más general, SORIANO GARCÍA, J. E. (1993): *Desregulación, privatización y Derecho administrativo*, Real Colegio de España, Bolonia.

En efecto, resulta al menos sorprendente que se exija por las Administraciones públicas a personas ajenas a las competiciones oficiales federativas la tenencia de la licencia deportiva. Lo contrario supondría que junto a la licencia de conducir y el correspondiente seguro obligatorio se precisara la licencia de la federación de automovilismo por transitar por las vías públicas españolas, algo que se puede calificar de inconcebible. En los casos en que la actividad se limitara al uso común general del dominio público y por tanto no fuera necesaria la licencia administrativa, la cuestión se agravaría: resultaría al menos asombroso que para poder disfrutar de las playas y del resto del dominio público marítimo-terrestre se exigiera a los bañistas o a los meros paseantes la posesión de la licencia de salvamento y socorrismo. En los casos en que la actividad recreativa se realizara en bienes privados, como la mayor parte de la caza, añadir a la licencia de caza la federativa es una carga que los ciudadanos no tienen por qué soportar.

Estos ejemplos que traemos a colación sirven para ilustrar la cuestión, pues han surgido voces que piensan que, por ejemplo en la pesca en aguas continentales, junto a la licencia administrativa sectorial extendiendo el monopolio federativo concedido a las competiciones oficiales, se precisa la federativa y el seguro que estas entidades privadas hayan contratado con una determinada compañía o mutua de seguros. Las páginas que siguen se refieren a ciertas propuestas realizadas en algunas comunidades autónomas no ya de ceder la gestión indirecta de determinados servicios que podrían calificarse como empresariales relacionados con la pesca recreativa, sino de sustituir a la Administración de la comunidad autónoma en la ejecución de la normativa aplicable a su potestad pública.

## 2.1. LA AUTORIDAD PÚBLICA COMO MATERIA INDELEGABLE EN ACTIVIDADES RECREATIVAS AJENAS A LAS COMPETICIONES OFICIALES Y LA IMPOSIBILIDAD DE LA HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO HACIA ENTIDADES PRIVADAS COMO LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS

En el caso de la actividad recreativa expuesta como uno de los ejemplos en este estudio, la pesca fluvial, se trata de una práctica que cuenta con una gran afición meramente de ocio sometida a la competencia de las comunidades autónomas. No es, por tanto, una facultad privada libre, máxime cuando se realiza en aguas casi siempre públicas y, en aras del fin público de la protección de la biodiversidad, está sometida a múltiples requisitos, los cuales se retrotraen al menos a la Ley de Pesca de 1907. La publicación de un servicio o actividad en España conlleva generalmente la gestión directa administrativa, pero no impide el que, bajo ciertos presupuestos y requisitos, pueda cederse el uso a particulares bajo un estricto control público, aunque con los límites indubitados del ejercicio de la autoridad pública, que está, por definición, reservada a la Administración<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> El ejercicio privado de la autoridad pública era propio del Antiguo Régimen previo al Estado contemporáneo, de ahí que existieran milicias privadas, recaudación de tributos o funciones jurisdiccionales privadas, algo que no tiene cabida en nuestro Estado de Derecho. Sobre estas cuestiones básicas en relación con la pesca recreativa, *vid.* BRUFAO CURIEL, P. (2007): «Régimen jurídico de la pesca fluvial en Andalucía. ¿Regreso a los derechos señoriales de pesca?»,

Las cuestiones que se relacionan con la autoridad pública son las siguientes: la expedición de permisos públicos, las funciones de poder público en sentido estricto y las relativas al régimen de contratación pública y defensa de la competencia.

### 2.1.1. La expedición de permisos públicos por parte de entidades federativas

Los permisos para poder pescar<sup>36</sup>, que derivan de la licencia, son documentos públicos para cuya expedición se cobran tributos públicos<sup>37</sup> y los cuales constituyen el reconocimiento público del derecho a pescar un día determinado y en un lugar concreto, derecho que nace con dicha licencia, pues toda autorización implica la prohibición generalizada de una actividad, prohibición que se levanta cuando se otorga dicha autorización. Esta labor administrativa de recogida de los datos personales de los titulares de los permisos y las licencias administrativas y su gestión conlleva otra serie de importantes consecuencias, como la protección de tales datos de los pescadores aficionados que no compitan y que, por mostrar un ejemplo, hayan sido sancionados en virtud de la normativa no deportiva, sino la de pesca continental, competencia estrictamente público-administrativa que no puede dejar de estar en manos públicas, a efectos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de los datos de carácter personal (LPDP) y, sobre todo, porque en el expediente sancionador solo es «interesado» la Administración y el sancionado, nadie más, siendo el Derecho sancionador administrativo una potestad exclusivamente pública, según el artículo 1 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Otra faceta indudable del ejercicio de la función pública correspondiente es la participación de una federación en las pruebas exigidas por la ley sectorial concreta para el otorgamiento de una licencia administrativa, máxime cuando hay un evidente riesgo e interés público en la práctica de

---

*Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 65. Un ejemplo sencillo y de sentido común para el lego en asuntos jurídicos lo muestra: Existen concesionarios del servicio público del transporte de personas y mercancías en bienes públicos como las carreteras, pero ello no implica el que las competencias de tráfico de la Guardia Civil o la Policía Local o Autonómica o las de policía del transporte pasasen a manos privadas, ni que las tasas y otros tributos pasasen a considerarse ingresos privados, propio de sistemas señoriales o feudales, algo totalmente prohibido en España, pues es una potestad pública: artículo 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

<sup>36</sup> En algunas ocasiones se ha llegado a exigir el formar parte de la asociación, club o sociedad de pesca que gestiona el coto o tramo de pesca, lo que habría conculcado el derecho fundamental de asociación reconocido por la Constitución, como ha ocurrido en Valencia y Cataluña. Por otra parte, el Convenio de colaboración entre la Generalidad de Cataluña y la Federación Catalana de Pesca y *Casting* de 28 de octubre de 2004, sobre el que algunos esgrimen su vigencia, incluía la autorización a esta federación de la posibilidad de expedir licencias administrativas en su artículo 6: «El Departament de Medi Ambient i Habitatge autoritza la FCPEC per expedir llicències de pesca connectant-se amb l'aplicació informàtica d'emissió de llicències del Departament. L'import d'aquestes llicències ha de ser ingressat directament al Tresor de la Generalitat mitjançant datàfon. Les despeses de les línies de comunicacions i del maquinari necessari per poder expedir llicències de pesca recreativa, van a càrrec del Departament de Medi Ambient i Habitatge». Este convenio cuenta como antecedentes otros de 23 de septiembre de 1999 y de 28 de julio de 2003.

<sup>37</sup> Aunque lo pueda expedir el titular particular de un coto, la función es esencial y exclusivamente pública. *Vid.* artículo 2 de la LGT y los artículos 1 y 13 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos. Como muestra autonómica, *vid.* los artículos 7 y 10 de la Ley 5/2006, de 22 de junio, de tasas y precios públicos de Aragón.

la materia sometida a escrutinio administrativo, como puede ser la caza y el control de las especies naturales. En efecto, la Orden extremeña de 4 de diciembre de 2013 por la que se regula la obtención de la aptitud y conocimientos necesarios para la práctica de la caza, la acreditación como especialista en control de depredadores y la acreditación como auxiliar de los agentes del medio natural<sup>38</sup>, incluye sorprendentemente en el tribunal oficial a representantes federativos extremeños de caza, tanto para el examen del cazador como en el de control de depredadores, lo cual plantea sin duda un conflicto de intereses al ser juez y parte en los exámenes, pues la federación impartirá clases y examinará a sus alumnos. Por su parte, el artículo 6 de los Estatutos de la federación andaluza de esta misma disciplina incluye la posibilidad de expedir la licencia administrativa de pesca recreativa: «La enseñanza y titulación en colaboración con la Administración andaluza de medio ambiente del título habilitante para la práctica en aguas continentales»<sup>39</sup>. *Mutatis mutandis* entiéndase lo mismo en el examen de conducir y en el de transporte por carretera de materias peligrosas, por ejemplo.

Estas circunstancias se suman a la posible restricción de permisos y la objeción al otorgamiento de licencias bajo el criterio de un particular, huida del Derecho administrativo<sup>40</sup> que no puede recibir la atención de la Administración autonómica de ninguna manera, pues no puede renunciar a sus competencias<sup>41</sup> y a su autoridad administrativa dejándolas en manos de un particular<sup>42</sup>. Por definición legal, todo ejercicio de funciones públicas que conlleven el ejercicio de autoridad, y en este caso lo es, está reservado a los funcionarios públicos, como impone el artículo 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico de la Función Pública (LEBFP): «En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca».

### 2.1.2. Carece de amparo jurídico el ejercicio de funciones estrictas de poder público en ámbitos ajenos a las competiciones oficiales

Una de las funciones es la propia de la vigilancia y control del lugar donde se desarrolla la actividad recreativa, en definitiva, de orden público y de policía. Algunas federaciones y socieda-

<sup>38</sup> Diario Oficial de Extremadura de 16 de diciembre de 2013. *Vid.* artículos 2 y 6.

<sup>39</sup> Tampoco conocemos las razones para la exclusión de la licencia o título habilitante para la pesca en aguas marinas. Aunque solo sea como mera posibilidad, no existe amparo legal alguno al visto bueno de esta previsión estatutaria por parte de la Junta de Andalucía, según la Resolución de 11 de mayo de 2010 de la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte (documento disponible en: [http://www.fapd.net/normativas/estatutos\\_fapd.pdf](http://www.fapd.net/normativas/estatutos_fapd.pdf)).

<sup>40</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S. (1996): «Reflexiones sobre la huida del Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 140. SALA ARQUER, J. M.<sup>a</sup> (1992): «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 75.

<sup>41</sup> LAGUNA DE PAZ, J. C. (1995): «La renuncia de la Administración pública al Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 136.

<sup>42</sup> LÓPEZ FONT MÁRQUEZ, J. F. (1997): *La configuración jurídica del principio de autoridad*, Madrid, Civitas.

des federadas proponen entre sus actividades el control de la gestión del dominio público hidráulico y no solo del furtivismo como una de las finalidades pretendidas de la gestión indirecta de la pesca recreativa. Dejando a un lado estas importantes cuestiones, nos centramos aún más en las claras funciones de policía a realizar por la guardería privada contratada por las federaciones, de por sí indelegables en entes privados: identificación, registro e inspección de personas y vehículos, incluso en relación con zonas de acampada y sus respectivas tiendas o caravanas cercanos a los lugares de pesca<sup>43</sup>. Tengamos en cuenta también que la cuestión se dificultaría aún más ante la represión por agentes federativos de algunas actividades recogidas en el vigente Código Penal en relación con los delitos contra la flora y fauna por partes de pescadores y visitantes de las aguas públicas, continentales y marítimas, simplemente desde el punto de vista de la toma de muestras válidas como prueba ante un posible juicio penal, ejerciendo funciones, que no le corresponden a una federación, de policía judicial.

Un ejemplo notorio ilustra lo que decimos: El convenio de la federación catalana de pesca con la Generalidad de Cataluña de 28 de octubre de 2004 ya citado incluía la siguiente estipulación (art. 3): «El Departament de Medi Ambient i Habitatge encomana a la FCPEC la vigilància i gestió de les zones de pesca controlada». El anexo de este convenio incluía nada menos que la vigilancia del cumplimiento de la legislación de aguas, lo que incluye concesiones de riego, abastecimiento e industriales, vertidos, dragados, plantaciones en zonas de policía, por citar solo unas muestras totalmente ajenas al objeto de una federación deportiva<sup>44</sup>: «La vigilància i la gestió de l'activitat de la pesca esportiva a Catalunya, i la de compliment de la normativa vigent en matèria d'aigües continentals a Catalunya».

Otro sencillo ejemplo nos muestra lo que afirmamos: Donde se dice pesca en aguas públicas y federación, sociedad de pesca o guarda privado, entiéndase guardas de una asociación privada contratados por la federación de automovilismo vigilando el tráfico rodado en carreteras públicas, sometiendo a los conductores a pruebas de alcoholemia, pesando camiones, aplicando medidas cautelares como la parada e inmovilización de los vehículos, teniendo acceso al registro de infractores, restringiendo el uso de los permisos de conducir, conservando y señalizando el pavimento o amojonando carreteras, autorizando autoescuelas y organizando exámenes de conducir. Ni mucho menos cabe imaginar la exigencia de federarse o suscribir la póliza de seguros federativa para poder circular en automóvil, motocicleta, camión o bicicleta y andar por las carreteras españolas, ni la equivalencia de la autorización administrativa con la licencia federativa, a pesar de que en alguna

<sup>43</sup> Consideradas «domicilio» a los efectos de la inviolabilidad del domicilio y del allanamiento de morada de los lugares donde se desarrollan las actividades más íntimas de la persona, aunque sea temporalmente. *Vid.* artículo 18.2 de la CE y la temprana STC 22/1984, de 17 de febrero, así como la STS, Sala 2.ª, n.º 1165/2009, de 24 de noviembre, que recoge jurisprudencia anterior. Como es lógico estas funciones no las podría desempeñar un particular. *Vid.* la nueva Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

<sup>44</sup> Nos preguntamos el alcance y efectos de la vigilancia y efectos, solo a título de ejemplo, por los vigilantes federativos de las tomas de agua y vertidos de la zona urbana metropolitana de Barcelona o las concesiones de agua para la refrigeración de las centrales nucleares de Ascó y Vandellós, o el abastecimiento al polígono petroquímico de Tarragona. Desconocemos la limitación a las aguas continentales, excluyendo las del litoral.

ocasión así se haya puesto de manifiesto<sup>45</sup>. De hecho, el poder de autoridad se considera como límite de la gestión indirecta de servicios públicos en nuestro ordenamiento<sup>46</sup>, que si se predica de las propias sociedades públicas mercantiles<sup>47</sup>, más aún ha de derivarse de otras entidades privadas como las federaciones deportivas y las sociedades y clubes que a ellas pertenecen.

Es más, las funciones de autoridad pública quedan al margen de la posibilidad de contratar bajo el Derecho de la Contratación Pública y, consecuentemente, fuera de toda intervención federativa de tipo mercantil o empresarial<sup>48</sup>. Esta pura labor de servicios encuentra dicha imposibilidad en el artículo 301.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), que dice taxativamente: «No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos». En los mismos términos se expresa el artículo 275.1 del TRLCSP cuando habla del contrato de gestión de servicios públicos: «En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos».

A pesar de la claridad de nuestra tesis, que refleja elementos básicos de nuestro sistema jurídico, recientemente se han dado casos en los que estos se ponen a prueba cuando la Administración pública ha de resolver ciertas solicitudes<sup>49</sup>. Recordamos una vez más que las federaciones

<sup>45</sup> *Mutatis mutandis* en relación con la pesca, se desprende de una entrevista acerca de la Federación Española de Pesca publicada el 17 de octubre de 2012, con este título «Sobre licencias de pesca, administrativas y federativas, la opinión del Presidente de la FEPyC», siempre según la siguiente página web: <http://pescarmona.blogspot.com.es/2012/10/sobre-licencias-de-pesca.html>

<sup>46</sup> Un buen resumen de esta imposibilidad de renunciar al poder de autoridad se encuentra en SANZ RUBIALES, Í. (2004): *Poder de autoridad y concesión de servicios públicos locales*, Universidad de Valladolid, en especial pág. 11 y ss.

<sup>47</sup> Disposición adicional 12.ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado: «Las sociedades mercantiles estatales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública». Recordemos que el Ebro es dominio público estatal. El artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, ordena: «En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad». La Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia (STEJ) de 15 de mayo de 2003 (asunto C-283/00), caso SIEPSA, rechaza la gestión indirecta por sociedades públicas de funciones públicas que no tengan carácter mercantil o industrial, con mayor razón si ni apenas se encuentran las federaciones en el organigrama y en las estructuras administrativas, pues son entidades privadas, como se analizará más adelante.

<sup>48</sup> FERRÁN DILLA, J. (2006): «El régimen de contratación de las Federaciones deportivas españolas», *Revista Aranzadi del Derecho del Deporte y el Entretenimiento*, n.º 18.

<sup>49</sup> Como el expediente de creación de un coto deportivo de pesca en los términos municipales de Sástago, Escatrón, Chirprana, Caspe, Mequinenza (Zaragoza) y Fraga (Huesca), promovido por la Federación Aragonesa de Pesca y *Casting*, publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 22 de julio de 2013. En esta solicitud se incluía la expedición y venta de permisos de pesca recreativos, documentos públicos que implican la gestión tributaria de una tasa, la potestad para la declaración de utilidad pública o interés social de carácter expropiatorio de derechos patrimoniales con vistas a la crea-

deportivas son entidades de Derecho privado, su naturaleza jurídica, su esencia es ser entidades privadas<sup>50</sup>, pese a lo cual se publican por delegación algunas de sus funciones, siendo paradigmática la expedición de las licencias deportivas. Estos intentos no les amplían tal esencia pública secundaria, exclusivamente y por tal delegación respecto de las competiciones oficiales y su procesos electorales, y a su vez siguen siendo privadas en el resto de las actividades *ad extra*.

Es decir, el ámbito funcional público de estas entidades privadas que son las federaciones es reducidísimo y no cuenta con las potestades públicas en la gestión del servicio que se solicite, pues la gestión de un coto y la pretensión de realizar funciones ambientales, de recaudación de tributos y científico-técnicas como análisis ambientales de un río carecen de todo atisbo de enlace con cualquier tipo de competición, a lo que se suma que ha de ser oficial. Lo dicho se predica del Ordenamiento deportivo básico, de esta modo, el artículo 30.1 de la LD establece que<sup>51</sup>:

«Las federaciones deportivas españolas son entidades privadas, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito de actuación se extiende al conjunto del territorio del Estado, en el desarrollo de las competencias que le son propias, integradas por federaciones deportivas de ámbito autonómico, clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros, ligas profesionales, si las hubiese, y otros colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte».

Por otra parte, tal carácter privado se recoge en los mismos estatutos de las federaciones<sup>52</sup>, por lo cual ni por las normas públicas que rigen su naturaleza jurídica ni por la propia norma in-

---

ción de aparcamientos, la limitación del derecho de propiedad en los predios ribereños del embalse, y el ejercicio de funciones de poder público por parte de la federación que ya se encuentran encomendadas a los agentes ambientales del Gobierno de Aragón y a la Guardia Civil, relativas a la inspección pesquera, ambiental y de calidad de las aguas de este enorme embalse de 440 km de perímetro, para lo cual se preveía la contratación de dos vigilantes privados.

- <sup>50</sup> La cuestión está tan clara que se ha calificado como «frustrante», «estéril» o «superado» el debate en torno a su naturaleza jurídica. *Vid.* LORA-TAMAYO, M. (2003): *El Derecho deportivo entre el servicio público y el mercado*, Madrid, Dykinson, pág. 249 y ss.
- <sup>51</sup> Esta misma ley nos indica el carácter privado de los clubes deportivos, artículo 13: «A los efectos de esta Ley se consideran Clubes deportivos las asociaciones privadas, integradas por personas físicas o jurídicas que tengan por objeto la promoción de una o varias modalidades deportivas, la práctica de las mismas por sus asociados, así como la participación en actividades y competiciones deportivas». *Vid.* GAMERO CASADO, E. (coord.) (2012): *Fundamentos de Derecho deportivo*, Madrid, Tecnos, pág. 123 y ss.
- <sup>52</sup> Por ejemplo, en el caso de Aragón, el BOA de 22 de marzo de 1996, publica la Resolución de 12 de marzo de 1996 de la Dirección General de Juventud y Deporte, por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial de Aragón, de la adaptación de los Estatutos de la Federación Aragonesa de Pesca y Casting a la Ley del Deporte de Aragón. El artículo 1 de sus Estatutos dice literalmente: «Denominación y Naturaleza Jurídica. La Federación Aragonesa de Pesca y Casting (F.A.P. y C.) es una Entidad de carácter privado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, integrada por clubes deportivos, técnicos, jueces, deportistas y, en su caso por entidades de acción deportiva, antes de promoción deportiva y agrupaciones de clubes deportivos que, además de sus propias atribuciones, ejerce, por delegación de la Comunidad Autónoma, sus funciones de promoción y desarrollo ordinarios del deporte en el ámbito territorial aragonés».

terna directa que las gobiernan<sup>53</sup> se puede alegar el beneficio que sin amparo jurídico le puede reportar estas atribuciones de autoridad pública, pues si el carácter privado le otorga indudables ventajas en cuanto a su organización interna y a la posibilidad de contratar o el gozar como particular de un monopolio en las competiciones oficiales, por ejemplo, debe hacer frente a los límites que las conforman, siguiendo el principio jurídico *ubi commodum, ibi incommodum*.

La LD atribuye el monopolio de la práctica deportiva competitiva oficial de los deportes a unas entidades privadas llamadas federaciones, pero de ahí a atribuirse funciones públicas en actividades que exceden esta delegación y desarrollar una actividad con resultados administrativos y económicos traspasa los límites jurídicos y supone, con términos de la Economía y el Derecho de la Competencia una «extensión del monopolio» que no puede hallar cobijo en manos de una Administración pública, extralimitación que no guarda relación alguna con el reconocimiento de la utilidad pública y la colaboración con la Administración<sup>54</sup>, siendo muy importante recordar que la práctica del deporte «es libre y voluntaria» (art. 1 LD), lo cual anula la posibilidad de someterse a una federación a quienes simplemente piensan en la pesca como una actividad de ocio, no competitiva y bajo la estructura y el permiso de una entidad privada ajena.

A ello se le suma el principio jurídico básico de que «donde la Ley no distingue no hay por qué distinguir»<sup>55</sup>, por lo que no encontramos base jurídica en la previsión de algunas normas federativas como esta de la federación española de pesca sobre la organización de su campeonato: «La reglamentación, supervisión, control y tutela de todo concurso de pesca deportiva, de carác-

<sup>53</sup> Artículo 33 de la LD: «1. Las Federaciones deportivas españolas, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, ejercerán las siguientes funciones:

- a) Calificar y organizar, en su caso, las actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal.
- b) Actuar en coordinación con las Federaciones de ámbito autonómico para la promoción general de su modalidad deportiva en todo el territorio nacional.
- c) Diseñar, elaborar y ejecutar, en colaboración, en su caso, con las Federaciones de ámbito autonómico, los planes de preparación de los deportistas de alto nivel en su respectiva modalidad deportiva.
- d) Colaborar con la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en la formación de técnicos deportivos, y en la prevención, control y represión del uso de sustancias y grupos farmacológicos prohibidos y métodos no reglamentarios en el deporte.
- e) Organizar o tutelar las competiciones oficiales de carácter internacional que se celebren en el territorio del Estado.
- f) Ejercer la potestad disciplinaria en los términos establecidos en la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo.
- g) Ejercer el control de las subvenciones que asignen a las Asociaciones y Entidades deportivas en la forma que reglamentariamente se determine.

2. Las Federaciones deportivas españolas ostentarán la representación de España en las actividades y competiciones deportivas de carácter internacional. A estos efectos será competencia de cada Federación la elección de los deportistas que han de integrar las selecciones nacionales».

En el mismo sentido, *vid.* los artículos 17 y 24 de la Ley 4/1993, de 16 de marzo, del Deporte de Aragón y el RDFD.

<sup>54</sup> En el mundo de la pesca recreativa se practican innumerables prácticas restrictivas de la competencia basándose en el carácter de «colaboradores» de clubes y sociedades, cuyo contenido jurídico socava principios jurídicos elementales. PADRÓS REIG, C. (2001): *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Madrid, Tecnos. *Vid.* Artículo 44 y 45 de la LD.

<sup>55</sup> «Ubi lex non distinguit nec distinguere debemus».

ter nacional o internacional, compete a la FEPC y, afecta a todas las Asociaciones o Clubes de carácter deportivo, como también los colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte de la pesca»<sup>56</sup>. Esta última inclusión es una muestra clara de la extensión del monopolio de las competiciones oficiales a personas físicas y jurídicas que no deseen integrarse en la estructura oficial del deporte y permanecer ajenas al mismo, organizando sus propios concursos privados, incorporación rechazada por la jurisprudencia como más abajo se verá.

En cambio, sí que existen otros casos, donde generalmente se practica también la afición en dominio público, en los que las federaciones se limitan al estricto campo competitivo oficial, como el del piragüismo<sup>57</sup>: «No podrán anunciarse, organizarse ni celebrarse en España ninguna competición oficial de piragüismo de ámbito estatal sin la previa autorización de la Real Federación Española de Piragüismo», por lo que *a sensu contrario*, queda fuera de la esfera federativa el mero ocio o turismo fluvial o costero por parte de palistas que no compitan. En el caso del ciclismo, muy practicado en carreteras y calles públicas, los artículos 4 y 5 de los estatutos de la federación nacional<sup>58</sup> hacen múltiples referencias a las competiciones oficiales; por su parte, el artículo 2.3 dice: «El régimen de creación, reconocimiento y formalidades de otros colectivos que promuevan, practiquen o contribuyan al desarrollo del ciclismo, se desarrollará reglamentariamente. Para su integración será necesario, como mínimo, que se hallen en poder de licencia expedida por la RFEC, y ostenten el reconocimiento de la UCI o de la UEC».

Esto es, se reconoce implícitamente la existencia de otras entidades ajenas a la federación, a las que se les facilita, pero no obliga a someterse a la federación, siempre que no desarrollen competiciones oficiales, no se les extiende el monopolio con el que cuentan las federaciones a este respecto. A esto hay que añadir que los reglamentos técnicos<sup>59</sup> se aplican, como es obvio, «a todas las personas y entidades que de una forma u otra dependan de la Real Federación Española de Ciclismo» y no a las ajenas, desde un niño que por pura diversión pasea en bicicleta a quienes la emplean como medio de transporte sin mayor pretensión.

Para terminar, aquel carácter privado de las federaciones deportivas<sup>60</sup> ha sido confirmado por la jurisprudencia de modo reiterado, como por ejemplo por STC 67/1985, de 24 de mayo, la cual afirma en su FJ cuarto, al resolver una cuestión de constitucionalidad sobre la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y el Deporte, antecesora de la actual: «Del conjunto de la Ley se deduce que la misma no configura a las Federaciones españolas como Corporaciones

<sup>56</sup> Artículo 11 del Reglamento de Competiciones de Pesca y  *Casting*. Disponible en [http://www.fapd.net/descargas08/reglamento\\_FEPC.pdf](http://www.fapd.net/descargas08/reglamento_FEPC.pdf).

<sup>57</sup> Artículo 1 del Reglamento General y Técnico de Competiciones. Disponible en [www.rfep.es](http://www.rfep.es).

<sup>58</sup> Disponible en [www.rfec.com](http://www.rfec.com).

<sup>59</sup> Artículo I-A.1 de las Disposiciones Generales de los reglamentos técnicos de esta federación.

<sup>60</sup> DE MIGUEL PAJUELO, F. (2010): «Naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas españolas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 16 de siembre de 2009», *Revista de Derecho del Deporte y el Entretenimiento*, n.º 29.

de carácter público integradas en la Administración, ni tampoco como asociaciones obligatorias, ya que las regula aparte de la organización administrativa, y no obliga a los clubes a pertenecer a ellas. Las Federaciones se configuran como instituciones privadas, que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva si bien se estimula la adscripción a la respectiva Federación en cuanto constituye un requisito para que los clubs deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones. Y, por otra parte, la ley no impide en absoluto la constitución de otras asociaciones formadas por deportistas y asociaciones dedicadas a la misma modalidad deportiva, con fines privados».

En el mismo sentido, la STS, Sala 3.<sup>a</sup>, Sección 7.<sup>a</sup>, de 22 de diciembre de 2010, cuyo FJ cuarto afirma de modo claro e indubitado, reiterando jurisprudencia anterior: «Como esta Sala ha dicho sobre la naturaleza de las Federaciones Deportivas en la sentencias de 5 de diciembre de 1996, y 26 de junio de 2001, estas "no son Corporaciones de derecho público integradas en la Administración, ni siquiera asociaciones obligatorias, ya que su regulación se encuentra fuera de la organización administrativa y no obliga a los deportistas, árbitros o clubes a formar parte de ellas. Al contrario, tales Federaciones se configuran como instituciones privadas que reúnen a deportistas, árbitros y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva, si bien se estimula la adscripción a la respectiva federación, en cuanto que constituye un requisito para que los interesados puedan participar en competiciones oficiales...». Las claves de lo que acabamos de transcribir se resumen en estas dos cuestiones:

- a) La primera es que de su naturaleza jurídica no se desprende ninguna norma de derecho imperativo a quienes no formen parte de las federaciones, por lo que se excluye la exigencia de integración, de licencia y de seguro deportivo a todo aquel ajeno a las competiciones oficiales.
- b) La segunda le es correlativa, dado en el límite solo se puede estimular la participación de quienes deseen integrarse en ellas, sin que pueda impedírseles la celebración de actividades privadas recreativas.

### 3. EL SOMETIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERADAS A LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Ya hemos visto en las páginas anteriores que la licencia deportiva y las competiciones oficiales que exigen su expedición son la clave de bóveda del sistema por el cual el Estado delega en las federaciones deportiva el ejercicio de funciones de autoridad pública. No obstante lo anterior, existen otras materias ajenas al ejercicio del *imperium* y la *potestas* pública en el que las entidades federativas pueden desarrollar ciertas actividades a través de los diversos modelos de gestión indirecta que permite nuestro Ordenamiento jurídico, como si de un empresario que contrate con la Administración se tratase. A este respecto, la realidad nos muestra casos muy comunes en los que, cuando incumbe la gestión de actividades recreativas en el llamado dominio público

natural, las Administraciones públicas competentes suelen limitarse a la firma de un convenio fuera del marco de la normativa de contratación pública, lo cual genera no pocos problemas jurídicos y que ha sido puesto de manifiesto en múltiples ocasiones<sup>61</sup>, siendo un caso paradigmático una vez más el de la gestión de la pesca recreativa en aguas continentales a través de entidades privadas y gracias a la figura conocida como coto consorciado.

En relación con este epígrafe, surgen dos cuestiones principales a los efectos de este estudio: la aplicación del Derecho de la Contratación Pública y la modalidad de adjudicación de este servicio, y si las entidades federativas pueden ser adjudicatarias del mismo.

Respecto de la primera cuestión, sorprende en grado sumo el desconocimiento de una rama tan importante del Derecho como es la de la Contratación Pública<sup>62</sup> del que hacen gala numerosas comunidades autónomas a la hora de suscribir tales consorcios, dado que estamos sin lugar a dudas ante la prestación de un «servicio»<sup>63</sup>, cuestión de la contratación pública que garantiza el interés general en la prestación de servicios públicos a través de terceros y la garantía de la libre competencia o la libertad de establecimiento incluidas en el Derecho originario de la UE<sup>64</sup> y desarrolladas a través de directivas<sup>65</sup>, pues se garantiza el que cualquier particular de la UE pueda ser contratista de la Administración para realizar estas tareas, por lo que no encuentra amparo jurídico alguno y adquiere una notoria gravedad el modo de adjudicación directa y anticompetitiva de los servicios que típicamente pueda realizar una empresa o particular y que solicita un ente

<sup>61</sup> GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2004): «Distinción entre contratos administrativos y convenios de colaboración, Contratación Administrativa Práctica», *Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, n.º 36. MOREO MARROIG, T. (2010): «Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: subvención contrato, convenio», *Auditoría Pública*, n.º 50. Esta autora califica los convenios como «territorio sin ley». La parquedad de la regulación de los convenios administrativos y los abusos en su aplicación se han puesto de manifiesto también por el Tribunal de Cuentas en su Programa de Fiscalización de 2010. *Vid.* asimismo, la STEJ (asunto C-220/06), de 18 de diciembre de 2006, o la STS, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 18 de febrero de 2004, que obliga al sometimiento de los convenios a los principios de publicidad, competitividad e igualdad de oportunidades de la normativa de contratos públicos.

<sup>62</sup> CABRERA DOMÍNGUEZ, J. M. *et al.* (2009), *Los sistemas de contratación pública en el deporte*, Madrid, Círculo de gestores deportivos de Madrid.

<sup>63</sup> Otras comunidades autónomas aplican sin problema alguno el Derecho de la Contratación Pública en la concesión de cotos de pesca. *Vid.* «Coto de pesca *Los Navalucillos* en Toledo»: <http://pagina.jccm.es/contratacion/cgi-bin/getdataP-CA.phtml?id=3032>; «Coto de Pesca *Salina de Chiclana* en Cádiz»: <http://legislacion.derecho.com/anuncio-21-noviembre-2012-chiclana-natural-s-a-chiclana-de-la-frontera-4602928>. En caza, puede decirse lo mismo de cotos públicos en terrenos públicos como la licitación del sito en el municipio zaragozano de Purujosa. Ejemplos cinegéticos hay muchos.

<sup>64</sup> Artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sobre la libertad de establecimiento, y artículo 56 del TFUE, sobre libre prestación de servicios, el cual dice: «En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación». *Vid.* SÁNCHEZ MORÓN, M. (coord.) (2011), *El Derecho de los contratos públicos en la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valladolid, Lex Nova.

<sup>65</sup> Especialmente la importante Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Esta norma ha sufrido diversas modificaciones.

privado como es una federación o sociedad a ella adscrita<sup>66</sup>, cuya hipotética celebración conculcaría la libertad de acceso a las licitaciones que se recoge en el artículo 1 del TRLCSP, como ha subrayado la jurisprudencia y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA)<sup>67</sup>.

La aplicación del TRLCSP al caso de estudio deriva de la interpretación de su contenido y fines: la cesión de la gestión empresarial de unos tramos de aguas públicas para una actividad recreativa se califica como contratos administrativos (art. 19), onerosos (art. 2) y a adjudicar por una Administración (art. 3), por lo que se cumplirían los requisitos objetivos y subjetivos de la norma. A su vez, no nos hallaríamos ante ningún negocio o contrato excluido (art. 4), mientras que los servicios propuestos que no implican el ejercicio de autoridad pública podrían encuadrarse en la categoría 26 del Anexo II por remisión del artículo 10, que define y trata los contratos de servicios<sup>68</sup>.

Asimismo, el artículo 22.1 del TRLCSP habla de la racionalidad y consistencia de la contratación del sector público desde el punto de vista de la necesidad de la celebración del contrato, es decir, de la motivación de la gestión indirecta de la actividad recreativa, indisoluble de los aspectos de autoridad que hemos expuesto anteriormente: «Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación. Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación».

En todo caso, se precisan criterios formales muy exigentes para la contratación<sup>69</sup>, lo cual delimita en grado sumo la discrecionalidad administrativa al respecto a la hora de acoger las solicitudes de gestión de tramos de ríos o masas de agua, a lo que se le añaden causas legales muy estrictas de nulidad.

<sup>66</sup> FERRÁN DILLA, J. (2006), «El régimen de contratación de las Federaciones deportivas españolas», en *Revista de Derecho del Deporte y el Entrenamiento*, n.º 18. Más recientemente, MORENO MOLINA, J. A. (2009): «La sujeción de las federaciones deportivas a la Ley de Contratos del Sector Público», en *Revista Aranzadi del Derecho del Deporte y el Entrenamiento*, n.º 27.

<sup>67</sup> STSJ de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 23 noviembre, cuyo objeto es la licitación de un coto de pesca. JCCA: Informe 5/11, de 28 de octubre de 2011, sobre un coto de caza público en terrenos públicos.

<sup>68</sup> Artículo 10 del TRLCSP: «Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el Anexo II». Dejamos a un lado el debate conceptual entre la diferencia entre este contrato y el de «gestión de servicios públicos» del artículo 8 del TRLCSP, que no obsta al objeto de este dictamen. En todo caso, *vid.* GIMENO FELIU, J. M.ª (2012): «Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contratos de servicios y el CPP», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 156. GARCÍA VEGA, J. E. (2009): «Diferencias prácticas entre el contrato de servicios y el de gestión de servicios públicos, Contratación Administrativa Práctica». *Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, n.º 87.

<sup>69</sup> Artículos 28 y 156 del TRLCSP y Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

dad<sup>70</sup>, no ya del acto que resuelva la gestión indirecta, sino que abarcan además los actos preparatorios y la solvencia técnica, financiera o profesional del posible adjudicatario y la posible clasificación como empresario apto para contratar con el sector público<sup>71</sup>, con su inclusión en el registro de licitadores preceptivo, requisito que sería muy difícil de cumplirse por estas entidades. A este respecto, el artículo 83 del TRLCSP establece que la inscripción acreditará, salvo prueba en contrario: «... las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera, y clasificación, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo».

De cualquier modo y de manera ineludible, el solicitante y posible contratista ha de contar en sus estatutos con que la realización de prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que le sean propios (arts. 57 y 72 TRLCSP) y contar con la habilitación empresarial y administrativa exigible en su caso para la realización de las actividades o prestaciones derivadas de este tipo de gestión, algo totalmente extraño a sus funciones y a los fines encomendados por el Derecho del Deporte, que excederían largamente, por *ultra vires*, los fines de una entidad privada dedicada a las competiciones deportivas, como por ejemplo:

- La autorización y homologación para la inspección de embarcaciones empleadas en embalses para la pesca recreativa y criterios de seguridad y de navegación de los puntos de atraque y acceso al agua.
- La ejecución de estudios científico-técnicos de la biodiversidad desde el punto de vista de la gestión ambiental de la actividad, pues hablamos de animales a capturar en el medio natural.
- La recogida y tratamiento de datos de carácter personal autorizados por la Agencia de Protección de Datos respecto de quienes adquieren los permisos.
- La concesión o autorización del organismo de cuenca para la vigilancia de la calidad de las aguas públicas en caso de que se incluya en el condicionado del acuerdo que lleve a la gestión indirecta.
- La autorización del Ministerio del Interior o de la comunidad autónoma para llevar a cabo labores de seguridad privada.

A todo ello se le suma la ya citada solvencia económica, profesional y técnica<sup>72</sup> con la que ha de contar la entidad adjudicataria, que choca abiertamente con lo que suele ocurrir en la actualidad, donde la «gestión» se limita a la expedición de permisos, con medios muy rudimentarios en ocasio-

<sup>70</sup> Con independencia de la previsión legal la responsabilidad administrativa o penal de las autoridades por la resolución de actos nulos. *Vid.* artículo 31 y ss. del TRLCSP.

<sup>71</sup> Artículos 32 b) y 54 y ss. del TRLCSP.

<sup>72</sup> La solvencia de las empresas y su clasificación son el elemento esencial de la selección del candidato a la adjudicación del contrato. *Vid.* Informe de la JCCA 36/07, de 5 de julio de 2007.

nes y a lo sumo a la liberación de especies de granja en el marco de «repoblaciones» de peces. Esta «solvencia económica y financiera y profesional y técnica» se ha de determinar por los órganos de contratación (art. 62 y ss. TRLCSP), de ahí la importancia de que las comunidades autónomas conozcan la realidad económica, financiera y de personal del solicitante a la hora de preparar un contrato público de servicios y en su caso de obras como el que se habría de celebrar<sup>73</sup>, acudiendo como poco a los presupuestos, auditorías y contabilidad de los últimos ejercicios<sup>74</sup>, con vistas a tener no una visión limitada y estática de un ejercicio concreto, sino también a obtener una visión racional y objetiva que dé seguridad a la Administración, de acuerdo con los artículos 74 y ss. del TRLCSP. Acerca de la solvencia técnica, se exige la demostración de las obras ejecutadas y de los servicios prestados con anterioridad, los técnicos disponibles y su titulación, así como la maquinaria e instalaciones disponibles.

Siguiendo el TRLCSP, el artículo 56.1 habla de las «condiciones especiales de la compatibilidad» en el capítulo dedicado a la «capacidad y solvencia del empresario», norma con las que nos topamos con una cuestión muy importante ante las especificaciones técnicas que incluye la Memoria de la solicitud y que condicionan de raíz un hipotético contrato de servicios. Dice este artículo 56.1: «Sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la adjudicación de contratos a través de un procedimiento de diálogo competitivo, no podrán concurrir a las licitaciones empresas que hubieran participado en la elaboración de las especificaciones técnicas o de los documentos preparatorios del contrato siempre que dicha participación pueda provocar restricciones a la libre concurrencia o suponer un trato privilegiado con respecto al resto de las empresas licitadoras».

No hemos de olvidar tampoco que una de las claves del Derecho de la Contratación Pública es la libre concurrencia<sup>75</sup> y el respeto del derecho a presentarse a la licitación y a concurrir libremente de cualquier otro empresario<sup>76</sup>, publicándose en su caso en los boletines oficiales que correspondan, carencia muy criticada de los convenios administrativos, gracias a los cuales se eliminan las posibilidades de poder participar de otros agentes económicos, teniendo en cuenta que el criterio de la territorialidad está proscrito en el Derecho de la UE, algo asentado en la jurisprudencia europea, la JCCA y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), de acuerdo todo ello con el artículo 139 del TRLCSP: «Los órganos de contratación darán a los licitadores y

<sup>73</sup> Vid. Dictamen del Consejo de Estado, 4586/1997, de 30 de octubre de 1997, sobre nulidad del contrato por carecer de dicha solvencia, o el Dictamen 2154/2003, de 11 de septiembre de 2003, sobre revisión de oficio de un contrato en un coto de caza público.

<sup>74</sup> Para ilustrar este aspecto, el artículo 33.6 de la Ley del Deporte de Aragón establece: «Las Federaciones Deportivas aragonesas deberán someterse cada dos años, al menos, a auditorías financieras, y en su caso de gestión, así como a informes de revisión limitada, sobre la totalidad de los gastos. Estas actuaciones podrán ser encargadas y sufragadas por la Diputación General».

<sup>75</sup> A estos efectos, se hace indispensable consultar estas obras de uno de los autores más distinguidos en Derecho de la Competencia: SORIANO GARCÍA, J. E. (2007): *La defensa de la competencia en España*, Madrid, Iustel. SORIANO GARCÍA, J. E. (1999): *El Tribunal de Defensa de la Competencia ante los tribunales de justicia*, Pamplona, Aranzadi. SORIANO GARCÍA, J. E. (1998): *Derecho público de la competencia*, Madrid, Marcial Pons.

<sup>76</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. (2013): «Contratación administrativa y libre competencia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 158.

candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia»<sup>77</sup>. La razón se basa en el Derecho de la Competencia y en la evitación de prácticas colusorias (art. 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia), pues corresponde a la Administración que licita el decidir las condiciones específicas que desea llevar a cabo, por lo que si un posible y futuro adjudicatario ve cómo la Administración contratante incluye en una licitación pública lo que él mismo propone, anularía toda posibilidad de la competencia en resultar adjudicataria, debiendo actuar de oficio la Administración competente en la contratación<sup>78</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha tratado de exponer un hecho que ha sido poco tratado por la doctrina jurídica y que es la plasmación de un resultado frecuente cuando se goza de una posición de monopolio en un sector determinado: la extensión de sus efectos como muestra de una apetencia que intenta ir siempre más allá.

Si cualquier federación deportiva española cuenta por la delegación de funciones públicas con la facultad exclusiva para gestionar de primera mano y con características derivadas de la autoridad pública las competiciones oficiales de las modalidades deportivas a ella adscritas, existen supuestos en los que se intenta ampliar el ámbito objetivo de dichas funciones, traspasando así los límites impuestos a cualquier sujeto privado cuando se trata de actividades recreativas o de ocio, ajenas por tanto a las competiciones oficiales y que a pesar de esto se confunden con la actividad deportiva oficial, que suelen desarrollarse en bienes públicos como playas, ríos y embalses.

Este hecho es reflejo de la siguiente situación: la Administración pública evita la gestión directa de las actividades recreativas sometidas a autorización o licencia pública, cediéndosela a un tercero que es la federación o entidades asociadas a ellas, para lo cual facilita mucho las cosas el que la actividad de ocio se ejercite en bienes públicos. Sin embargo, hemos demostrado con argumentos legales y jurisprudenciales que ni las funciones de autoridad pública ejercida fuera de la competición oficial podrían delegarse en principio a un particular como es una federación, ni esta puede quedar al margen de la normativa de contratación pública y libre competencia cuando se trata de la gestión de servicios ajenos a la competición oficial.

<sup>77</sup> Considerando 55 de la Directiva 2004/18/CE, que exige que la adjudicación habrá de respetar dicha transparencia, la no discriminación, la igualdad de trato y la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. Citamos algunas Resoluciones del TACRC: de 13 de enero de 2012; de 21 de diciembre de 2011; de 19 de octubre de 2011; de 27 de julio de 2011, de 20 de julio de 2011, de 15 de junio de 2011; de 8 de junio de 2011 o la de 25 de mayo de 2011. Vid. CASADEJÚS AGUADO, S. (2004): «Los criterios objetivos de adjudicación de los contratos administrativos por concurso», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 24.

<sup>78</sup> Disposición adicional 23.ª del TRLCSP: «... cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia. En particular, comunicarán cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación».

## Bibliografía

- AGIRREZKUENAGA ZIGORRAGA, I. [1998]: *Intervención pública en el deporte*, Madrid, Civitas.
- [2000]: «Público y privado en el ordenamiento jurídico deportivo», en Sosa Wagner, F., (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BRUFAO CURIEL, P. [2007]: «Régimen jurídico de la pesca fluvial en Andalucía. ¿Regreso a los derechos señoriales de pesca?», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 65.
- CAMPS POVILL, A. [1996]: *Las federaciones deportivas: régimen jurídico*, Madrid, Civitas.
- CASADEJÚS AGUADO, S. [2004]: «Los criterios objetivos de adjudicación de los contratos administrativos por concurso», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 24.
- CÓRDOVA CASTROVERDE, D. [2012]: «El control jurisdiccional en materia deportiva», *Revista de Jurisprudencia*, n.º 3, El Derecho.
- CORTÉS BECHIARELLI, E. [2007]: *El delito de dopaje*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- DE MIGUEL PAJUELO, F. [2010]: «Naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas españolas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 16 de septiembre de 2009», *Revista Aranzadi del Derecho del Deporte y el Entretenimiento*, n.º 29.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. [2013]: «Contratación administrativa y libre competencia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 158.
- FERRÁN DILLA, J. [2006]: «El régimen de contratación de las Federaciones deportivas españolas», *Revista Aranzadi del Derecho del Deporte y el Entretenimiento*, n.º 18.
- GAMERO CASADO, E. [2004]: *Los seguros deportivos obligatorios*, Barcelona, Bosch.
- (coord.) [2012]: *Fundamentos de Derecho deportivo*, Madrid, Tecnos.
- GARCÍA VEGA, J. E. [2009]: «Diferencias prácticas entre el contrato de servicios y el de gestión de servicios públicos, Contratación Administrativa Práctica», *Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, n.º 87.
- GILI PASCUAL, A. [2012]: «La tipificación penal del fraude en competiciones deportivas. Problemas técnicos y aplicativos», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 8.
- GIMENO FELIU, J. M.ª [2012]: «Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contratos de servicios y el CPP», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 156.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. [2004]: «Distinción entre contratos administrativos y convenios de colaboración, Contratación Administrativa Práctica», *Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, n.º 36.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. [1995]: «La renuncia de la Administración pública al Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 136.
- LÓPEZ FONT MÁRQUEZ, J. F. [1997]: *La configuración jurídica del principio de autoridad*, Madrid, Civitas.
- LORA-TAMAYO, M. [2003]: *El Derecho deportivo entre el servicio público y el mercado*, Madrid, Dykinson.

- MARTÍN-RETORTILLO, S. [1996]: «Reflexiones sobre la huida del Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 140.
- MORENO TRAPIELLA, P. [2013]: «La supresión de la licencia administrativa con relación a determinadas actividades comerciales y de servicios, comentario a la Ley 12/2012», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 34.
- MOREO MARROIG, T. [2010]: «Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: subvención contrato, convenio», *Auditoría Pública*, n.º 50.
- PADRÓS REIG, C. [2001]: *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Madrid, Tecnos.
- PALOMAR OLMEDA, A. y TEROL GÓMEZ, R. (coord.) [2009]: *El deporte profesional*, Barcelona, Bosch.
- PRADOS PRADOS, S. [1997]: «Administración militar, educación física y deporte», *Revista Española de Derecho Deportivo*, n.º 8.
- [2002]: *Las licencias deportivas*, Barcelona, Bosch.
- PRIETO ÁLVAREZ, T. [2009]: «La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción», *Revista de Administración Pública*, n.º 178.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. [2010]: «El impacto de la Directiva de Servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación», *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 49.
- REAL FERRER, G. y PRADOS PRADOS, S. [2000]: «Comentario de urgencia sobre la dimensión pública de la licencia deportiva y la cláusula de nacionalidad», *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, n.º 4.
- RUBIALES, Í. [2004]: *Poder de autoridad y concesión de servicios públicos locales*, Universidad de Valladolid.
- SALA ARQUER, J. M.<sup>a</sup> [1992]: «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 75.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (coord.) [2011]: *El Derecho de los contratos públicos en la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valladolid, Lex Nova.
- SORIANO GARCÍA, J. E. [1993]: *Desregulación, privatización y Derecho administrativo*, Bolonia, Real Colegio de España.
- [1998]: *Derecho público de la competencia*, Madrid, Marcial Pons.
- [1999]: *El Tribunal de Defensa de la Competencia ante los tribunales de justicia*, Pamplona, Aranzadi.
- [2007]: *La defensa de la competencia en España*, Iustel, Madrid.
- TEROL GÓMEZ, R. (coord.) [2006]: *El deporte universitario en España. Actualidad y perspectivas de futuro*, Madrid, Dykinson.
- TEROL GÓMEZ, R. [2009]: «Deporte en edad escolar y deporte universitario», en Espartero Casado, J. (coord.), *Introducción al Derecho del Deporte*, Madrid, Dykinson.
- VILLAVARDE CASINO, A. [2012]: «La ocupación efectiva. Tratamiento del Derecho español y especial relevancia en el ámbito del deportista», *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, n.º 35.