

**Expediente:** 25/2015

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actividades deportivas abiertas al público para menores.

**Dictamen:** 28/2015, de 21 de septiembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de septiembre de 2015,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 25 de junio de 2015 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actividades deportivas abiertas al público para menores (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 17 de mayo de 2015.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

En el expediente remitido constan, entre otros, los siguientes documentos y de ellos resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del Proyecto:

1.- Por Orden Foral 444/2014, de 1 de julio, del Consejero de Políticas Sociales, se inicia el procedimiento para la elaboración del Decreto Foral por el que se regulan las actividades deportivas públicas para menores en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, designando a la Subdirección General del Deporte del Instituto Navarro de Deporte y Juventud como órgano específico facultado para la elaboración y tramitación del Proyecto.

2.- El 18 de agosto de 2014 se remite el Proyecto a todos los departamentos del Gobierno de Navarra para su conocimiento.

3.- El 3 de octubre de 2014 se publica anuncio en el Boletín Oficial de Navarra número 194, por el que se somete a información pública el Proyecto. Simultáneamente, el Proyecto se colgó en la página web de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el 3 de octubre de 2014, así como en el tablón de anuncios de la oficina central del Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

4.- El Proyecto fue remitido el 7 de octubre de 2014 a todas las Federaciones Deportivas de Navarra, teniendo lugar una reunión informativa con ellas el 16 de octubre. Igualmente el Proyecto se remitió el 17 de octubre de 2014 a los técnicos y coordinadores deportivos municipales, teniendo lugar también una sesión informativa el 24 de octubre.

El Proyecto fue también remitido el 23 de octubre de 2014 a diversos Clubes Deportivos y Polideportivos, al Colegio de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de Navarra, a la Asociación Navarra de Clubes Colegiales Deportivos, y a las Federaciones Deportivas de Navarra, celebrándose la sesión informativa el 30 de octubre.

5.- El 27 de octubre de 2014 se publicó en la Web del Gobierno de Navarra información relativa al proceso de tramitación del Proyecto,

remitiéndose también nota de prensa a los medios de comunicación informando del proceso de tramitación.

6.- Durante el proceso de participación e información pública se formularon alegaciones y/o sugerencias por las siguientes entidades: Federación Navarra de Rugby, Federación Navarra de Triatlón, Federación Española de Luchas Olímpicas y Disciplinas Asociadas, Delegación Navarra de Luchas Olímpicas, Asociación de Técnicos Deportivos Municipales de Navarra, Consejo General de Colegios Oficiales de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, Colegio Oficial de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de Navarra, Asociación Navarra de Clubes Deportivos Escolares, Grupo Igualatorio Médico Quirúrgico de Navarra y don...

Todas las alegaciones formuladas merecieron una contestación individualizada a cada alegante. Además, obra en el expediente un informe final, fechado el 30 de mayo de 2015, que recopila las alegaciones formuladas y las contestaciones a las mismas, con expresión de la motivación que llevó a su incorporación al texto del Proyecto o a su rechazo.

7.- El 9 de abril de 2015, a través de sendos correos electrónicos, manifiestan su conformidad con el Proyecto el Departamento de Salud y la Dirección General de Interior del Gobierno de Navarra.

8.- El 14 de abril de 2015 se emite informe por parte del Servicio de Organización y Modernización, suscrito también por la Dirección General de Función Pública, resultando del mismo que la propuesta de Decreto Foral les parece adecuada, sin que se advierta impacto sobre los gastos estructurales y de personal y, en definitiva, cumpliendo los criterios del Gobierno de Navarra en cuanto a la racionalización de estructuras y eficiencia organizativa.

9.- El 17 de abril informa el Servicio de Formación Profesional del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, señalando su conformidad con el texto del Proyecto.

10.- El Instituto Navarro de Deporte y Juventud emite informe de impacto por razón de sexo del Proyecto el 6 de abril de 2015, en el que mantiene que puede tener un impacto positivo sobre la igualdad de género al incluir en su contenido medidas referentes a su promoción, señalando que el lenguaje utilizado en el Proyecto se ha elegido teniendo en cuenta los mandatos legales respecto a la eliminación del lenguaje sexista. El Instituto Navarro para la Familia e Igualdad (INAFI) emite un informe de observaciones relativo al informe de impacto por razón de género el 20 de abril de 2014, que da lugar a un nuevo informe por parte del Instituto Navarro de Deporte y Juventud en relación con las observaciones realizadas por el INAFI e incorporación de parte de las sugerencias realizadas.

11.- El 22 de abril de 2015 se emite informe favorable por el Servicio de Presupuestos y Política Financiera, “ya que no pone en riesgo el cumplimiento del principio de sostenibilidad económica”.

12.- El Consejo Navarro del Menor, reunido en Pleno el 4 de mayo de 2015, analizó el Proyecto emitiendo informe favorable, al igual que hizo el Consejo Navarro del Deporte reunido en Pleno el 11 de mayo de 2015. Por su parte, la Comisión Foral de Régimen Local analizó el Proyecto el 18 de mayo de 2015, emitiendo informe favorable en relación con la regulación propuesta. Finalmente, el Comité de Justicia Deportiva de Navarra informó favorablemente el Proyecto en su reunión de 19 de mayo de 2015, si bien realizó dos observaciones de técnica normativa parcialmente incorporadas luego al texto del Proyecto.

13.- El Consejo Escolar de Navarra reunido en Pleno el 19 de mayo de 2015 emitió informe favorable sobre la regulación propuesta, proponiendo simultáneamente algunas modificaciones a su texto, que resultan aceptadas y se incorporan al texto definitivo.

14.- El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe sobre el Proyecto el 10 de junio de 2015, según el cual el Proyecto se tramitaba adecuadamente, sugiriendo modificaciones al texto referentes a la forma y estructura con el fin de lograr una “mejor redacción y calidad técnica”, que son objeto de consideración en informe de la Secretaría

General Técnica de 15 de junio de 2015, resultando la incorporación al Proyecto de la mayor parte de las recomendaciones formales efectuadas.

15.- Obran en el expediente sendas memorias justificativa, normativa organizativa y económica, elaboradas por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud. La memoria justificativa contiene argumentos sobre la necesidad y oportunidad del Proyecto al regular las actividades deportivas destinadas o en las que participen menores de edad. Destaca las medidas orientadas al reconocimiento del deporte como un medio que propicia la educación de los menores en valores positivos, así como aquellas otras medidas tendentes a garantizar la seguridad de los menores y su protección frente a intereses ajenos o contrarios al interés del menor, deteniéndose en su regulación, así como en la de las competiciones deportivas oficiales, implicando a los clubes deportivos en la corrección de los comportamientos inadecuados y desproporcionados que se están convirtiendo en habituales entre los padres y público asistente a las competiciones deportivas de los menores. Esa misma memoria justifica el cumplimiento en el proceso de elaboración del Proyecto de los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, simplicidad, transparencia, accesibilidad y eficacia.

La memoria normativa justifica la competencia de la Comunidad Foral para establecer la regulación contenida en el Proyecto, enmarcándola en el ámbito de la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio; la promoción, atención y protección de la infancia y la adolescencia; los espectáculos públicos y actividades recreativas, entre otras con incidencia en las determinaciones normativas incorporadas en el Proyecto. Reseña los precedentes existentes en la legislación autonómica y se detiene en la consideración del contenido del Proyecto, justificando su regulación y definiendo los objetivos que se persiguen, así como identificando las disposiciones que se verán afectadas por su aprobación y, concluyendo, afirma que con el Proyecto se da cumplimiento desarrollo, principalmente, a lo establecido en el artículo 30 de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte.

La memoria organizativa y económica identifica las actuaciones o acciones que exigirá a la Administración deportiva la aplicación de la nueva normativa, señalando los créditos presupuestarios existentes y concluyendo que la implantación del Proyecto no supondrá un incremento del gasto público previsto ni, tampoco, conllevará la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas o incremento o disminución de la plantilla orgánica. Consta también en el expediente un estudio de cargas administrativas, elaborado por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud el 21 de mayo de 2015, en el que se analizan las actuaciones que impone la norma a los afectados por ella y se concluye que el Proyecto “no conlleva el establecimiento de trabas innecesarias para la realización de actividades empresariales o profesionales, dado el objeto de la norma propuesta”.

16.- La Comisión de Coordinación, en sesión de 15 de junio de 2015, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

17.- El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 17 de junio de 2015, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Se acompaña el texto del Proyecto.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, treinta y cinco artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

La exposición de motivos parte de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra, en cuanto ésta identifica entre los objetivos específicos a alcanzar por las políticas deportivas, el de promover y velar para que los espectáculos y actividades deportivas públicas, en las que participen principalmente menores o destinadas a los mismos, estén orientadas al desarrollo armónico y equilibrado de la persona y se adapten a la condición física, capacidad y necesidades educativas del niño o joven, además del objetivo general de procurar que la práctica de las actividades

deportivas se realice en condiciones adecuadas de salubridad y seguridad. Destaca, a continuación, que la regulación que contiene pretende atender a la especificidad del deporte practicado por menores, contemplando los aspectos singulares que se dan en las actividades deportivas desarrolladas o destinadas principalmente a menores y promoviendo la adaptación de la actividad deportiva a sus características físicas y psicológicas. Además de ello, no omite la parte expositiva referirse a aquellas otras vertientes o perspectivas que inciden en la práctica deportiva, citándose expresamente las de política infantil y juvenil, espectáculos públicos y actividades recreativas, prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores, prevención del consumo del tabaco y publicidad, y que por ello la norma procede al desarrollo de diferentes preceptos de las leyes forales reguladoras de estas materias.

El Proyecto, según su exposición de motivos, reconoce el deporte como un medio que propicia la educación del menor en valores positivos tales como: el juego limpio, el respeto al contrario, la superación personal, la cooperación e integración, la aceptación de las limitaciones, la confianza en sí mismo, la solidaridad, el compromiso, y la resiliencia, fijando en las edades inferiores, menores de 8 años, un objetivo específico de protección, garantizando una práctica deportiva singular, en la que se evite la actividad competitiva como eje principal de la misma y, por el contrario, se promueva a través del juego el desarrollo de las habilidades motrices básicas en diferentes situaciones y contextos. Para ello, se califican las actividades deportivas públicas para menores de 8 años como actividades deportivas públicas excepcionales y se regulan las condiciones en las que deben desarrollarse.

Por otra parte, la parte expositiva relaciona las medidas tendentes a garantizar la seguridad y la salud del menor y protegerlo frente a intereses ajenos o contrarios, que se aplicarán “independientemente de la naturaleza pública o privada de la entidad organizadora de la correspondiente actividad deportiva” y destaca, entre otras, la obligación de contar con entrenadores y monitores que tengan una formación mínima, que se determinará en un posterior desarrollo reglamentario, sin que el Proyecto realice “la regulación

de profesión titulada alguna, sino que se establecen determinadas condiciones para organizar y realizar las actividades deportivas destinadas a menores, en concreto, el requisito de contar con personas que desarrollen la actividad de entrenador y de monitor cualificados”.

Se refiere también la exposición de motivos a la especial atención que presta la norma a la regulación de las competiciones deportivas oficiales de Navarra, con la obligación de estar en posesión de la correspondiente licencia deportiva para participar en las competiciones oficiales de Navarra de menores, que “no tiene por qué coincidir necesariamente con la licencia federativa”, así como el desarrollo que se contiene respecto del régimen de cobertura sanitaria de las competiciones oficiales o de las nuevas herramientas de las que se dota al Comité de Justicia Deportiva de Navarra para tutelar y garantizar el respeto a los derechos de los deportistas menores de edad. Se enfatiza el objetivo perseguido de prevenir las conductas inadecuadas y desproporcionadas que en muchas ocasiones tienen los padres y público que acude a presenciar las actividades deportivas, para lo que se concretan determinadas infracciones en este ámbito y se implican directamente a los clubes deportivos en la tarea de corregir y acabar con estos comportamientos.

El articulado del Proyecto se estructura en seis diferentes capítulos.

En el capítulo I, “disposiciones generales”, se integran los once primeros artículos del Proyecto y que se refieren al objeto del decreto foral (artículo 1); a las finalidades que persigue (artículo 2); a su ámbito de aplicación (artículo 3); a las definiciones de conceptos de las que parte la regulación (artículo 4); a los objetivos rectores de las actividades deportivas para menores (artículo 5); a los entrenadores y monitores deportivos (artículo 6); a las prohibiciones imperantes en los espectáculos o actividades deportivas violentas o peligrosas (artículo 7); a las limitaciones en la publicidad (artículo 8); a las limitaciones en la concesión de premios y reconocimientos (artículo 9); a las conductas prohibidas al público asistente a las actividades y espectáculos públicos para menores (artículo 10); y a las actuaciones de seguimiento e inspección (artículo 11).

El capítulo II, “seguridad de actividades deportivas públicas para menores”; integra los artículos 12 a 15, que regulan las exigencias de formación para ejercer la actividad de entrenador y monitor deportivo (artículo 12); las acciones formativas (artículo 13); las condiciones de equipamiento y materiales (artículo 14) y las medidas para la prevención de accidentes (artículo 15).

Comprende el capítulo III, “programas y actividades deportivas en edad escolar”, los artículos 16 a 23, en los que se establecen determinaciones sobre los programas deportivos en edad escolar (artículo 16); y dentro de éstos, los programas de iniciación deportiva (artículo 17); los programas de iniciación al rendimiento deportivo (artículo 18); y los programas de detección de jóvenes talentos (artículo 19); ocupándose el artículo siguiente de las distintas actividades deportivas que pueden contemplarse en los distintos programas deportivos (artículo 20); estableciéndose las categorías del deporte en edad escolar (artículo 21); regulándose las actividades deportivas públicas excepcionales para menores (artículo 22) y el procedimiento de autorización de éstas (artículo 23).

En el capítulo IV, “competiciones deportivas municipales”, se establecen los principios rectores de las competiciones oficiales de Navarra de menores de edad (artículo 24); previéndose la adaptación de los reglamentos federativos a las características físicas y psicológicas de los menores de edad (artículo 25); regulando las licencias deportivas (artículo 26); el régimen de asistencia sanitaria en las competiciones deportivas (artículo 27); los derechos de formación deportiva de los menores (artículo 28); los programas de competición oficial en edad escolar (artículo 29); estatuyendo los Premios Valores del Deporte (artículo 30); estableciendo normas de disciplina deportiva (artículo 31); reglas para evitar conductas inadecuadas de padres o tutores y miembros de clubes deportivos (artículo 32); y medidas para la defensa de los derechos del deportista menor de edad (artículo 33).

El capítulo V, “régimen sancionador”, alude a la aplicación de los distintos regímenes sancionadores en función de la naturaleza de las

infracciones cometidas (artículo 34), que se especifican en el artículo siguiente (artículo 35).

En la disposición adicional se establecen determinaciones en relación a las modificaciones de la estructura orgánica de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra en relación a la contemplada en el Proyecto (primera), así como sobre el sistema de acreditación de los componentes del Comité de Justicia Deportiva de Navarra (segunda).

El régimen de derecho transitorio que establece el Proyecto se refiere a la entrada en vigor diferida que se contempla respecto de los requisitos para ejercer las actividades de entrenador y monitor (disposición transitoria primera) o para el desarrollo de actividades deportivas públicas excepcionales para menores (disposición transitoria segunda).

La disposición derogatoria lleva a cabo la derogación expresa de la Orden Foral 64/2003, de 15 de mayo, del Consejero de Salud, por la que se garantiza la prestación de asistencia sanitaria a los escolares que participen en programas deportivos escolares promovidos por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

Por su parte, las disposiciones finales contemplan la existencia de procedimientos excepcionales para acreditar la formación adecuada y suficiente para desempeñar la actividad de entrenador o monitor (primera); la sujeción de estas actividades a un marco normativo común (segunda); la habilitación al Consejero del Departamento competente en materia de deporte escolar para el desarrollo reglamentario de la norma (tercera); la atribución de funciones ejecutivas al titular de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra (cuarta); la obligatoria adaptación de los reglamentos de las federaciones deportivas de Navarra (quinta); y la entrada en vigor del decreto foral a los seis meses de su publicación (sexta).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª Carácter preceptivo del dictamen**

La Presidenta del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo acerca del Proyecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, a cuyo tenor el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

Según resulta de su contenido, y tal y como se mantiene en las distintas memorias elaboradas en su tramitación, el Proyecto desarrolla directamente la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra (en lo sucesivo, LFD), en cuyo artículo 30.2 ya se contempla una habilitación específica al Gobierno de Navarra para regular, sin perjuicio de la aplicación de la normativa general en la materia, el régimen de las actividades deportivas públicas para menores, de ámbito navarro, además de la habilitación general para el desarrollo reglamentario otorgada al Gobierno de Navarra en la disposición final tercera de la citada ley foral. Por otra parte, de manera más indirecta ahora, el Proyecto implica también el desarrollo de otras leyes forales que disciplinan materias con incidencia en la práctica deportiva de los menores, como son: la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia; la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de los espectáculos públicos y actividades recreativas; la Ley Foral 10/1991, de 16 de marzo, sobre prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad; y la Ley Foral 6/2003, de 14 de febrero, de prevención del consumo del tabaco, de protección del aire respirable y de la promoción de la salud en relación al tabaco.

En consecuencia, el Proyecto se aprueba en ejecución y desarrollo de previas leyes forales, por lo que procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo de acuerdo con lo previsto por el artículo 16.1.f) de la LFCN.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV (artículos 58 a 63).

Establece el artículo 59 de esa Ley Foral que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”. Consta en el expediente la Orden Foral 444/2014, de 1 de julio, del Consejero de Políticas Sociales, en la que se dispone el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto, encomendándose su tramitación al Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el Proyecto dispone de la justificación legalmente exigida.

Se han incorporado al expediente las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, un informe de impacto por razón de sexo y un estudio de cargas administrativas. Se ha dado cumplimiento con ello a lo prevenido por los artículos 59 y 62.1 de la LFGNP.

Por otra parte, consta en el expediente que el Proyecto ha sido sometido a información pública mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra y, asimismo, el Proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra. Además se ha desarrollado un amplio proceso de participación con las entidades directamente afectadas por la proposición normativa, a quienes no solamente se les ha remitido el texto del Proyecto sino que además se han desarrollado con ellas distintas jornadas informativas. Durante el proceso de información pública se formularon alegaciones y sugerencias, por las entidades ya mencionadas anteriormente en este dictamen, que fueron objeto de respuesta expresa e individualizada cada una de ellas, además de emitirse un informe recopilatorio de las alegaciones formuladas y de la justificación concurrente para su estimación o rechazo.

El Proyecto ha sido conocido por los siguientes órganos consultivos: Consejo Navarro del Menor, Consejo Navarro del Deporte, Consejo Escolar de Navarra y la Comisión Foral de Régimen Local de Navarra, habiendo

informado todos ellos de manera favorable el contenido del Proyecto, al igual que lo hizo el Comité de Justicia Deportiva de Navarra.

Se ha remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, habiendo formulado sugerencias e informes aquellos que lo han estimado conveniente, y constan en el expediente los oportunos informes del Servicio de Presupuestos y Política Financiera, así como del Servicio de Organización y Modernización de la Dirección General de Función Pública.

Finalmente, ha sido examinado por la Comisión de Coordinación y tomado en consideración por el Gobierno de Navarra con anterioridad a la solicitud de nuestro dictamen.

De todo ello se deriva que el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

### **II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

El artículo 44.14 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), reconoce a Navarra la competencia en materia de promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio, en ejercicio de la cual se cuenta con diferente normativa en materia deportiva, situándose en la cabeza del sistema la ya citada Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra. Ostenta igualmente la Comunidad Foral competencias en materia de política infantil y juvenil (artículo 44.17), espectáculos (artículo 44.15), sanidad (artículo 53), por citar las competencias con mayor incidencia en la norma examinada, que igualmente han sido ejercitadas a través de la aprobación de las leyes forales 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia; 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de los espectáculos públicos y actividades recreativas; 10/1991, de 16 de marzo, sobre prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad; y la 6/2003, de 14 de febrero, de prevención del consumo del tabaco, de protección del aire

respirable y de la promoción de la salud en relación al tabaco, entre otras disposiciones.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria debiendo adoptar sus disposiciones la forma de Decreto Foral (artículos 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Foral de Navarra, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y en una norma de rango adecuado.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto**

Según se desprende de lo establecido por los artículos 51 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 56 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de modo que las disposiciones reglamentarias no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales.

En el presente caso las referencias legislativas de las materias a las que se refiere y afecta el Proyecto, se encuentran fundamentalmente en la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra, sin perjuicio de la incidencia en menor grado en el Proyecto de las determinaciones de otras leyes forales a las que ya nos hemos referido anteriormente y sobre las que volveremos en el análisis de la adecuación jurídica de los distintos preceptos que integran el contenido del Proyecto.

Por otra parte debe tenerse en cuenta la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, recientemente afectada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, con el objeto de, según expresa su exposición de motivos, “introducir los cambios necesarios en la legislación española de protección a la infancia y a la adolescencia que permitan continuar garantizando a los menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado y que constituya una referencia para las comunidades autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia”. En la citada Ley 26/2015, de 28 de julio, “se contienen las normas de incorporación al Derecho español de los artículos 10 y 15 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2011/93/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo” (disposición final 19ª).

### **A) Justificación**

Se contiene en la misma exposición al citar que el Plan Estratégico del Deporte en Navarra, aprobado por el Parlamento de Navarra el 23 de junio de 2010, contempla entre las acciones a desarrollar en el campo del deporte en edad escolar la regulación de la práctica deportiva del menor, en referencia a la necesidad de una regulación ya prevista también en el artículo 30 de la LFDN, al contemplar la regulación reglamentaria del régimen de las actividades deportivas públicas para menores, que viene a cumplimentar el Proyecto.

### **B) Contenido del proyecto**

En el capítulo I se contienen las disposiciones generales de la norma, describiéndose en el artículo 1 su objeto por referencia a la regulación de las actividades deportivas públicas para menores que se desarrollen en la Comunidad Foral de Navarra, y siendo su finalidad o, mejor, finalidades según su artículo 2, las de: a) garantizar, en el desarrollo de las actividades deportivas abiertas a la pública concurrencia, el respeto y correcto ejercicio de los derechos que atribuye el ordenamiento jurídico al menor; b) prevenir

los riesgos y proteger al menor que participe en actividades y competiciones deportivas abiertas a la pública concurrencia, promoviendo entre otros aspectos la prevención de accidentes, la limitación de riesgos, la formación y cualificación técnica del monitor y entrenador deportivo, y la sanción de conductas inadecuadas; c) promover la educación del menor en valores a través del desarrollo de actividades deportivas; d) velar para que las actividades deportivas públicas destinadas a menores o en las que participen éstos estén orientadas al desarrollo armónico y equilibrado de la persona y se adapten a la condición física, capacidad y necesidades educativas del menor; e) definir los programas deportivos en edad escolar que podrán acceder a los beneficios derivados de la regulación establecida en los artículos 14 y 17 de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra; y f) procurar la protección y defensa del menor frente a su posible utilización con fines que respondan a intereses ajenos o contrarios a los del menor.

El ámbito de aplicación de la norma se extiende, conforme al artículo 3, a todas aquellas actividades deportivas abiertas a la pública concurrencia que se desarrollen en la Comunidad Foral de Navarra en las que participen menores de edad, sin perjuicio de la normativa educativa reguladora de las actividades deportivas escolares y, en cuanto a las facultades atribuidas a la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otros organismos y Administraciones Públicas, de conformidad con la legislación vigente, excluyéndose de ese ámbito de aplicación a las actividades físico-deportivas que se desarrollen en horario lectivo en el ámbito de los centros docentes, así como las competiciones deportivas oficiales interautonómicas o estatales que se celebren en la Comunidad Foral de Navarra.

Nada que objetar al contenido de esos preceptos en la medida que definen el objeto, finalidad y ámbito de la norma de manera coherente y adecuada, tanto con los motivos que la justifican, y que se mencionan en su exposición de motivos, como con las determinaciones que luego se desarrollan en los restantes artículos y disposiciones. Es además congruente con el contenido que, para la regulación de las actividades deportivas públicas para menores, establece el artículo 30 de la LFDN, así como con

los principios y objetivos de política deportiva contenidos en el artículo 3 de la misma ley foral.

El artículo 4 se refiere a las definiciones y conceptos de los que parte el Proyecto a efectos de su aplicación, estableciéndose los relativos a la actividad deportiva; actividad deportiva en edad escolar; actividad deportiva escolar; actividad deportiva pública para menores; personal encargado de la intervención y control directo de la práctica de actividades deportivas públicas; elementos de autoprotección de uso ordinario; normas técnico-deportivas de seguridad y deportes de combate. Se delimita también, en orden a la determinación de la edad para la inscripción en actividades y suscripción de licencias, la edad del menor a 31 de diciembre del año en que empiece la actividad o temporada deportiva correspondiente. Ninguna objeción de legalidad cabe oponer tampoco a este precepto que, además, sigue conceptos, incluso literalmente a veces, previamente predeterminados en la LFDN, singularmente en sus artículos 10 y 13.

El artículo 5 concreta los objetivos rectores de las actividades deportivas públicas para menores, de tal modo que su desarrollo debe orientarse a facilitar el acceso de menores a la práctica deportiva en condiciones de igualdad y al margen de estereotipos y roles en función del sexo; promover el acceso de los menores de 8 años a una práctica deportiva que permita la adquisición de habilidades motrices básicas; promover el acceso del menor y sus representantes legales a información sobre los beneficios y riesgos que para la salud puede tener el desarrollo de la actividad deportiva; velar por la utilización de elementos de autoprotección de uso ordinario en el desarrollo de la correspondiente actividad deportiva; garantizar la no discriminación, de manera que debe ser tratado con igualdad y equidad independientemente de su nacionalidad, raza, cultura, sexo, religión, lengua, capacidad, opinión o antecedentes familiares o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social; hacer prevalecer el interés superior del menor frente a intereses económicos, políticos o cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir; procurar el desarrollo de la práctica deportiva bajo la dirección y supervisión técnica de personal formado y cualificado en relación con la concreta actividad deportiva.

Todos ellos son objetivos que concretan en el ámbito de las actividades deportivas los principios rectores que se establecen, entre otras, en la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia, significativamente en su artículo 3, en el que se aluden a los principios de primacía del interés superior del menor y la garantía de sus derechos, el carácter educativo y socializador que deben tener las actuaciones que les afecten, el fomento de los valores de tolerancia, solidaridad, respeto e igualdad; del mismo modo que el artículo 13 de la ley foral citada proscribiera la existencia de distinción o discriminación alguna, o el artículo 23 garantiza el derecho del menor a la protección o promoción de la salud o, en fin, el artículo 24 contempla la obligación de las Administraciones Públicas de promover “el derecho al juego, al ocio y al acceso a los servicios culturales y actividades deportivas, artísticas y de tiempo libre de los menores, como elementos esenciales de su desarrollo evolutivo y proceso de socialización”.

El artículo 6 establece las funciones y requisitos del entrenador y monitor deportivo, situando al primero en el ámbito de las actividades de competición, de detección y de tecnificación, y al segundo en el ámbito de las actividades de iniciación, actividades de expresión corporal, actividades físico deportivas en el medio natural, y otras actividades deportivas. En su ámbito propio corresponderá al entrenador las funciones de instrucción y entrenamiento deportivo; planificación, programación, intervención directa y control del entrenamiento deportivo y de la competición; selección, preparación, asesoramiento, supervisión, control, evaluación y seguimiento de los deportistas. Por su parte, corresponderá al monitor deportivo funciones de instrucción e iniciación deportiva; planificación, programación, intervención directa y control de las actividades con el objetivo principal de procurar la expresión, mejora o mantenimiento de la condición física y de las relaciones sociales; preparación, el asesoramiento, supervisión y control de los deportistas; y la guía, acompañamiento o funciones análogas. Se exige la presencia física de entrenador o monitor deportivo durante las sesiones de práctica de la actividad por los menores, exigiendo al personal que desarrolle esas actividades, en el marco de una relación de voluntariado o análoga, el ser mayor de edad, menores legalmente emancipados o mayores de

dieciséis años que cuenten con la autorización expresa de sus padres o representantes legales. En todo caso, el ejercicio de la actividad de entrenador y monitor deportivo en actividades deportivas públicas para menores queda sujeto al cumplimiento de los requisitos y limitaciones que se establezcan en la normativa general como consecuencia de la comisión de delitos contra la libertad e indemnidad sexual, trata y explotación de menores.

Es el artículo 30 de la LFDN el que habilita al Gobierno de Navarra para el establecimiento reglamentario de las “condiciones y requisitos del personal que dirija la actividad deportiva”, justificándose en las memorias que han acompañado al Proyecto la edad mínima establecida para el ejercicio de las actividades de entrenador o monitor por referencia a la edad en que la persona es civilmente responsable de sus actos, conforme a la legislación civil y, por otra parte, esas mismas memorias aluden a la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre de 2011, para explicar las referencias a eventuales prohibiciones derivadas de la comisión de determinados delitos, ya contempladas en el artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, tras su modificación por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

El artículo 7 establece determinaciones para el acceso de menores a espectáculos o actividades deportivas de carácter violento o peligroso, prohibiéndose la entrada de menores de 16 años a aquellos establecimientos, locales o instalaciones donde se celebren espectáculos de deportes de combate en los que los participantes no usen elementos de autoprotección, o la participación de menores en espectáculos de deporte de esa naturaleza, así como la celebración de espectáculos de deportes de combate en espacios públicos al aire libre sin control de accesos. Se autoriza también a que la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra prohíba, con carácter general, la organización en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra de aquellos espectáculos o actividades deportivas públicas para menores que supongan peligro para la salud o integridad física del menor. No obstante, se autoriza el acceso de menores acompañados de un adulto, a aquellos establecimientos, locales o

instalaciones donde se celebren, de acuerdo con las normas establecidas por la federación deportiva oficial reconocida por el Consejo Superior de Deportes o por la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra, competiciones o exhibiciones de deportes de combate, del mismo modo que podrán los menores participar en esas competiciones si acreditan las condiciones requeridas en las normas citadas.

Como el propio precepto recoge, las prohibiciones se establecen “de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y la adolescencia”, debiendo también tenerse en cuenta que ya existe una prohibición genérica de acceso de menores y su participación en actividades o espectáculos violentos, o en competiciones o espectáculos deportivos en los que se contemple la producción de daños físicos a los participantes, según se establece en el artículo 13 del Decreto Foral 7/2009, de 19 de enero, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo parcial de la citada Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre. Por último, la adopción de la edad de 16 años como límite de acceso y participación de los menores se toma del artículo 10.5 de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de espectáculos públicos y actividades recreativas, en el que se establecen prohibiciones de acceso a los menores de esa edad a determinados espectáculos o actividades.

En el artículo 8 se establecen limitaciones en la publicidad, de manera que la utilización de imágenes o nombres de deportistas famosos en la publicidad de actividades deportivas públicas dirigidas a menores, no deberá incitar a la compra de bienes o servicios explotando la inexperiencia, credulidad o especial confianza de los menores en aquellos. Junto a ello, se prohíbe también la publicidad de bebidas alcohólicas, o de productos del tabaco, en la equipación, en cualquier soporte publicitario, así como en cualquier instalación deportiva en la que se celebren actividades deportivas públicas para menores, prohibiéndose igualmente el patrocinio deportivo de equipos de menores o de actividades deportivas públicas para menores por parte de empresas productoras o proveedoras de bebidas alcohólicas, o por parte de personas físicas o jurídicas cuya actividad principal o conocida sea la fabricación o la venta de tabaco. Se extienden esas prohibiciones a todo

tipo de publicidad, directa o indirecta, incluyendo la publicidad de anagramas, objetos o productos que por su denominación, grafismo, modo de presentación o cualquier otra causa pueda suponer una publicidad encubierta de bebidas alcohólicas o de tabaco.

Todas esas prohibiciones vienen previamente autorizadas, como expresa el propio precepto, en el artículo 3 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad; en el artículo 6 de la Ley Foral 10/1991, de 16 de marzo, sobre prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad; y en el artículo 17 de la Ley Foral 6/2003, de 14 de febrero, de prevención del consumo del tabaco, de protección del aire respirable y de la promoción de la salud en relación al tabaco, completándose además algunas prohibiciones ya establecidas en el artículo 16 del ya citado Decreto Foral 7/2009, de 19 de enero.

El artículo 9 prohíbe que las actividades deportivas públicas contemplen la concesión de premios en metálico para menores de 16 años, no considerándose tales, la concesión de vales o cualquier otro título que habilite para la adquisición de bienes o servicios del ámbito deportivo o educativo. Sin que se advierta reparo de ilegalidad en esa prohibición, que se justifica en el expediente en cuanto “la concesión de premios en metálico a menores comporta mayores presiones para que los deportistas logren éxitos e induce a actitudes cada vez más profesionales, en los que predomina la búsqueda de resultados y del ganar a toda costa, frente a la actitud de jugar bien o jugar limpio”.

El artículo 10 establece las conductas prohibidas al público asistente a las actividades y espectáculos deportivos públicos para menores, tales como invadir el campo de juego, o acceder a los vestuarios o espacios habilitados, con ánimo de molestar, agredir, intimidar o coaccionar a los participantes o dificultar el normal desarrollo de la actividad, así como molestar, insultar u ofender a los jueces o árbitros, deportistas, técnicos o autoridades deportivas participantes en la actividad deportiva, debiendo colocarse señalización que informe de las conductas prohibidas. Previsión reglamentaria que supone una especificación en el ámbito de estas actividades de la prohibición contemplada en el artículo 10.4 e) de la Ley

Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas, que ya prohíbe cualquier conducta que pueda producir peligro o molestias a otras personas o que dificulte el normal desarrollo del espectáculo o actividad.

El artículo 11 atribuye, sin perjuicio de las competencias de otros órganos, a la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra la inspección de las actividades deportivas públicas para menores, en cuyo ejercicio puede requerir información a las personas o entidades organizadoras, solicitar la intervención o asesoramiento de otros órganos de la Administración de la Comunidad Foral, requerir la cooperación de otras administraciones y organismos públicos, y acceder y examinar las instalaciones donde se celebren espectáculos y actividades deportivas públicas. Todo ello compatible con la regulación establecida con carácter general en el artículo 100 de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra.

En el capítulo II se establecen normas para garantizar la seguridad en las actividades deportivas públicas para menores. Para ello, el artículo 12 establece exigencias y requisitos de formación adecuada para el desarrollo de la actividad de entrenador o monitor deportivo, debiendo acreditar haber cursado y superado al menos la formación mínima que se apruebe reglamentariamente por orden foral del Consejero que ejerza las competencias en materia de deporte, que regulará también la duración mínima, el contenido, requisitos del profesorado, acreditación oficial y cualquier otro extremo concerniente a la formación. Se considera, en cualquier caso, formación adecuada y suficiente para ejercer la actividad profesional de entrenador o monitor deportivo en actividades deportivas públicas para menores la posesión de las titulaciones que se relacionan en el citado precepto, sin que se pretenda con ello, como advierte el mismo artículo, “regulación de profesión titulada alguna en relación con la práctica deportiva”, y todo ello sin perjuicio de cualesquiera licencias, autorizaciones, o títulos que sean exigibles conforme a la normativa deportiva o a la legislación vigente. En relación con todo ello, el artículo 13 contempla la realización de acciones formativas dirigidas a formar al personal que desarrolle la actividad de entrenador o monitor deportivo.

El artículo 14 contiene determinaciones en relación a las condiciones de equipos y material puestos a disposición de los menores, con remisión a los requisitos el Decreto Foral 38/2009, de 20 de abril, por el que se regulan los requisitos básicos y las medidas de seguridad de las instalaciones y equipamientos deportivos, debiendo ser revisados por los entrenadores y monitores comprobando que reúne las condiciones necesarias. En relación a los organizadores de la actividad deportiva, quedarán obligados a: mantener en condiciones óptimas de conservación los equipos y materiales; comunicar al titular de la instalación aquellas deficiencias que verifiquen y puedan conllevar un riesgo para los deportistas. Por su parte, los menores deberán respetar el material y las instalaciones donde se desarrolle la actividad deportiva y la autoridad del personal encargado de la dirección y supervisión técnica de la actividad deportiva.

Con objeto de prevenir accidentes, el artículo 15 obliga a los organizadores de la actividad deportiva para menores, y con anterioridad al inicio de la misma, a facilitar información a los mayores de 16 años y a los padres o tutores legales de los menores, sobre: los riesgos eventuales o potenciales para la salud inherentes a la práctica de la actividad deportiva; el nivel de conocimiento o condiciones físicas mínimas requeridas; los beneficios para la salud derivados de la práctica deportiva adecuada; las personas que ejercen la actividad de entrenador y monitor deportivo, recogiendo su titulación o formación. Por su parte, los entrenadores y monitores deberán: informar y explicar al menor, antes del inicio de la actividad, las normas de autoprotección y normas técnico-deportivas de seguridad que sean de aplicación ordinaria; comprobar que los menores porten los elementos de autoprotección de uso ordinario en el desarrollo de la correspondiente actividad; velar por el adecuado desarrollo de la práctica deportiva en orden a evitar posibles riesgos para los practicantes o terceros. Se contempla finalmente en el precepto la responsabilidad de entrenadores y monitores por el uso y utilización por los menores de los elementos de autoprotección de uso ordinario en el desarrollo de la correspondiente actividad deportiva, quedando obligados los menores a seguir las instrucciones que reciban del personal encargado de la dirección y supervisión técnica de la actividad deportiva.

El establecimiento de esos requisitos de seguridad contemplados en los mencionados artículos 12 a 15 de la norma reglamentaria viene posibilitada por el artículo 30.3, letras c) y d), de la LFDN, que remite al Gobierno de Navarra la regulación, entre otros aspectos, de las condiciones y requisitos del personal que dirija la actividad deportiva, así como las condiciones técnico-deportivas de la actividad, en orden a procurar y promover que su realización contribuya a la educación del menor.

En el capítulo III se regulan los programas y actividades deportivas en edad escolar, estableciendo el artículo 16 los siguientes programas de promoción de la actividad deportiva en edad escolar: a) Programas de iniciación deportiva; b) Programas de iniciación al rendimiento deportivo; y c) Programas de detección de jóvenes talentos, debiendo promover todos ellos la integración de la población con discapacidad, procurando la práctica deportiva ordinaria con el conjunto de la población y, cuando esto no sea posible, procurando la realización de actividades adaptadas para los diversos colectivos con discapacidad. El artículo 17 regula los programas de iniciación deportiva, que son aquellos que tienen por objeto el conocimiento de distintas modalidades o especialidades deportivas con el fin de adquirir un hábito deportivo y un modo de vida saludable, y que pueden incluir los siguientes tipos de actividades: actividades de iniciación, actividades físico-deportivas en el medio natural, actividades de expresión corporal y competiciones de participación. En programas de esa naturaleza sitúa el precepto a las escuelas deportivas de centros escolares, de entidades deportivas o de entidades locales; las campañas deportivas escolares; los encuentros deportivos intercentros, los municipales o los encuentros deportivos de otras entidades, así como los Juegos Deportivos de Navarra.

En el artículo 18 se contemplan los programas de iniciación al rendimiento deportivo, que tendrán por objeto facilitar la iniciación en una práctica deportiva dirigida al rendimiento y a la superación de objetivos deportivos y que podrán incluir los siguientes tipos de actividades: actividades de detección y tecnificación, y competiciones de rendimiento, debiendo realizarse sin menoscabo del desarrollo armónico e integral del menor, respetando su condición física, capacidad y necesidades sociales y educativas. Entre ellos se sitúan por el precepto los Juegos Deportivos de

Navarra y los campeonatos navarros oficiales. Finalmente, el artículo 19 regula los programas de detección de jóvenes talentos, que tienen por objeto principal seleccionar y promocionar a deportistas dotados con especiales aptitudes para la práctica deportiva de las distintas modalidades o especialidades deportivas, pudiendo incluir actividades de detección y tecnificación, competiciones de participación y competiciones de rendimiento. Se consideran programas de esa naturaleza los de: detección y selección de talentos deportivos, de formación de talentos deportivos y de tecnificación de talentos deportivos.

Las actividades deportivas que pueden contemplar los distintos programas deportivos se regulan en el artículo 20, pudiendo ser de iniciación, competición, detección, tecnificación, expresión corporal, actividades físico deportivas en el medio natural, y otras actividades culturales y educativas, relacionadas con hábitos saludables y formación en valores, definiéndose en el precepto la naturaleza de cada una de ellas.

En el artículo 21 se definen las categorías en que se organiza el deporte escolar: a) preescolar, b) prebenjamín, c) benjamín, d) alevín, e) infantil, f) cadete, g) juvenil, definiéndose los objetivos específicos que deben perseguirse en cada una de las categorías y, con carácter orientativo, las edades correspondientes a cada categoría. Se identifica a las entidades locales de Navarra y los centros escolares como el ámbito preferente de organización de programas en edad escolar en la que participen menores de las categorías preescolar, prebenjamín, benjamín y alevín, siendo el de las entidades deportivas de Navarra el ámbito preferente de organización de programas en edad escolar en la que participen menores de las categorías infantil, cadete y juvenil.

El artículo 22 contempla las actividades deportivas públicas excepcionales para menores, que son aquellas en las que participen menores de 8 años, tendrán por objeto el conocimiento y práctica de una o varias modalidades o actividades deportivas, correspondiendo al Consejero competente en materia de deporte regular las condiciones técnico-deportivas mínimas que deberán cumplir los programas de iniciación deportiva, sin que puedan establecerse requisitos de acceso o criterios de selección basados

en la aptitud o condiciones físicas de los menores. Sin perjuicio de ello, el precepto establece exigencias en relación a la organización de estas actividades, que deberán contar con una dirección técnica que acredite estar en posesión de alguna de las titulaciones que se relacionan y que deberá desarrollar las funciones que igualmente se describen en la norma. Conforme establece el siguiente artículo 23, estas actividades deportivas públicas excepcionales para menores deben obtener previamente la autorización para el desarrollo de la actividad de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra, conforme al procedimiento que se regula en dicho precepto, correspondiendo a dicha Administración las actuaciones de comprobación, investigación e inspección que resulten procedentes, a los efectos de verificar la información facilitada por los interesados y la concurrencia de los requisitos exigidos en el presente decreto foral para el desarrollo de la actividad.

No plantea cuestiones o reparos de ilegalidad la regulación que se contiene en el capítulo III en relación a los programas o actividades deportivas, estableciéndose sus determinaciones en el marco de lo establecido en el artículo 14 de la LFDN, que ya contempla el impulso por la Administración deportiva de la Comunidad Foral de los programas de promoción de la actividad deportiva en edad escolar, que estarán “orientados a complementar la educación escolar integral, el desarrollo armónico de la personalidad, las condiciones físicas y hábitos de salud preventivos”, contemplándose asimismo “la integración de población escolar con necesidades educativas especiales”. Por otra parte, el artículo 5 de la misma LFDN atribuye al Gobierno de Navarra “definir y ordenar las actividades deportivas en el ámbito de la Comunidad Foral”. Finalmente, el artículo 31.3.a) de la LFDN califica como actividad deportiva excepcional “los espectáculos o actividades deportivas públicas, destinadas o en las que participen principalmente menores, de las edades y en los términos que reglamentariamente se establezca”, correspondiendo a la “Administración deportiva de la Comunidad Foral la competencia para conceder la autorización de los espectáculos y actividades deportivas públicas calificadas como excepcionales”, viniendo el Proyecto a concretar la edad

que determinará la calificación como actividad deportiva excepcional y a regular las condiciones en que podrá desarrollarse.

En el Capítulo IV se regulan las competiciones deportivas oficiales, estableciéndose en el artículo 24 los principios rectores de las competiciones oficiales de Navarra de menores de edad, que se identifican con: a) aplicar el interés superior del menor frente a intereses deportivos o de otra índole; b) facilitar el acceso libre y voluntario de los menores de edad a la práctica de las distintas modalidades y especialidades deportivas; c) promover la educación del menor a través de los valores intrínsecos a la práctica deportiva tales como el juego limpio, el respeto al contrario, la superación personal, la cooperación e integración, la aceptación de las limitaciones, la confianza en sí mismo, la solidaridad, el compromiso, y la resiliencia; d) adaptar la actividad deportiva a las condiciones psíquicas y físicas de los menores en función de su edad; e) promover la participación de la totalidad de los menores inscritos en la competición deportiva; f) promover la participación conjunta de niños y niñas; g) erradicar cualquier forma de violencia, racismo, discriminación y xenofobia; h) promover y velar por el comportamiento adecuado de los miembros de los clubes y padres o tutores asistentes como público a las competiciones oficiales de menores, evitando, entre otros comportamientos, la intromisión en las labores de los entrenadores, la invasión de los terrenos de juego o vestuarios, los insultos y ofensas a jueces o árbitros, deportistas, técnicos y autoridades deportivas; i) aplicar la disciplina deportiva con una finalidad eminentemente preventiva y educativa, frente al carácter meramente punitivo de las sanciones; y j) incorporar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y en el desarrollo de la actividad deportiva favoreciendo la convivencia entre los deportistas.

Por su parte, el artículo 25 prevé la adaptación de los reglamentos federativos a las características físicas y psicológicas de los menores, de forma que se promueva y respete el carácter educativo de las mismas, afectando esa adaptación tanto a las reglas técnicas que regulan el desarrollo de la competición deportiva, como a las reglas específicas que regulen la participación en la competición y la vinculación con los clubes de los menores que se encuentren en situación de riesgo, desamparo o de

conflicto social; las características de los materiales y elementos necesarios para el desarrollo de la competición o actividad deportiva; las normas orientadas a promover la participación en el desarrollo de la competición o actividad deportiva de todos los deportistas inscritos, independientemente de sus cualidades y condiciones deportivas; las normas orientadas a evitar el desequilibrio en el tanteo o marcador; las normas orientadas a promover la participación mixta de los deportistas; las normas reguladoras de la disciplina deportiva de forma que prevalezca el carácter educativo y preventivo de las sanciones a los deportistas, frente a su carácter meramente punitivo; y las normas reguladoras de la entrega de premios y/o reconocimientos.

Definición de principios rectores que no plantea cuestiones de contradicción con normas de superior orden jerárquico y que, por el contrario, se orienta a la pervivencia de principios y derechos de rango constitucional y legal, algunos ya recogidos en las leyes forales que se desarrollan.

El artículo 26 regula la licencia deportiva, que será el documento oficial que habilite para la participación del menor en la competición oficial y acredite la válida inscripción en la misma, determinándose las condiciones de la misma así como su duración, cumplimentando el precepto la remisión que se contiene en el artículo 25.4 de la LFDN conforme al cual “para participar en las competiciones deportivas oficiales de ámbito navarro será necesario estar en posesión de la licencia o documento habilitante en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente”, sin que advirtamos tacha de ilegalidad en la regulación dispuesta.

El artículo 27 contiene previsiones en relación a la cobertura sanitaria de los participantes, disponiéndose que en las competiciones deportivas que no requieran de licencia federativa para poder participar, el régimen de aseguramiento sanitario será el que corresponda a cada menor participante, mientras que en las que se requiera de licencia federativa para poder participar, las Federaciones harán un seguro sanitario a cada menor federado que cubra las posibles prestaciones de asistencia sanitaria que sean necesarias. Con esa regulación viene a cumplirse lo ordenado por el artículo 27.1.a) de la LFDN que dispone que toda competición deportiva

oficial deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar la cobertura de los riesgos que conlleva la práctica deportiva, tanto en el ámbito sanitario como en el de responsabilidad civil.

En el artículo 28 se prohíbe la percepción por los clubes o entidades deportivas de Navarra de derechos de formación o cualquier otro tipo de compensación económica por la formación deportiva de menores de 16 años, excepción hecha de los que correspondan por los deportistas que firmaran contrato profesional. En el caso de deportistas mayores de 16 años podrán tener derecho siempre y cuando concurren los requisitos de que el jugador no haya cumplido los 22 años de edad, que en la temporada siguiente a la que concluye el compromiso con su club o entidad deportiva el deportista suscriba licencia con otro club o entidad deportiva diferente, que el deportista haya estado un mínimo de dos temporadas consecutivas vinculado a través de la correspondiente licencia con el club o entidad deportiva con derecho a la compensación económica, y que el club o entidad con derecho a compensación económica tenga equipos en la categoría deportiva en la que va a jugar el deportista, de forma que aquel hubiera podido dar continuidad deportiva al deportista, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente. No se formulan reparos a este precepto teniendo en cuenta que el artículo 17 de la LFDN contempla que la Administración de la Comunidad Foral podrá ordenar y establecer límites a la percepción de derechos de formación o cualquier otro tipo de compensación económica entre las entidades deportivas de Navarra respecto de los deportistas menores de 16 años.

El artículo 29 se refiere a los Juegos Deportivos de Navarra, o programa que convoque y organice la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra, que constituirán la única competición oficial de las modalidades y categorías de menores que se aprueben en la convocatoria de la competición, correspondiendo a la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra aprobar las normas que regulen su desarrollo, no pudiéndose en el ámbito de los Juegos Deportivos de Navarra imponer a los menores sanciones de carácter económico por infracciones de naturaleza deportiva, ni exigir el abono de cuantía alguna como requisito para la interposición de recursos, en materia de disciplina

deportiva, ante los órganos federativos. En el artículo 30 se disciplinan los Premios Valores del Deporte, con finalidad de reconocimiento de hechos puntuales que pongan de manifiesto los valores positivos intrínsecos a la práctica deportiva, tales como: el juego limpio, la deportividad, el respeto al contrario, la integración, la superación y esfuerzo personal, la solidaridad, la resiliencia etc. Nada que objetar a la regulación contenida en ambos preceptos.

En el artículo 31 se contemplan las competencias de los distintos órganos en materia de disciplina deportiva en el ámbito de las competiciones oficiales de Navarra de menores en edad escolar. En el artículo 32 se establece la obligación de los clubes deportivos de velar por el comportamiento adecuado de las personas socias de los clubes y padres o tutores de los deportistas de sus equipos que participan en los encuentros y pruebas deportivas, que asisten como público a las competiciones oficiales de Navarra de menores, debiendo informar de la importancia de tener un comportamiento correcto, evitando la intromisión en el desarrollo de la competición, la invasión del terreno de juego o vestuarios, los insultos y ofensas a jueces o árbitros, deportistas, técnicos y autoridades deportivas, así como adoptar las medidas conducentes a la prevención de conductas inadecuadas, colaborando en la identificación, en la medida de sus posibilidades, de los protagonistas de las conductas inadecuadas y, cuando proceda, denunciar su comportamiento ante la autoridad competente, a efectos de su posible sanción. Y en el artículo 33 se atribuye al Comité de Justicia Deportiva de Navarra la defensa de los derechos de los deportistas menores de edad, en el ámbito de las competiciones deportivas oficiales y de las funciones públicas delegadas que corresponden a las federaciones deportivas de Navarra, contemplándose en el precepto las medidas que puede adoptar en el ejercicio de esa competencia.

No se advierte en esa regulación contradicción con normas de rango superior, máxime cuando el Comité de Justicia Deportiva es el órgano superior en materia de justicia deportiva en el ámbito de la Comunidad Foral y al que corresponde, entre otras competencias, la defensa de los derechos de los deportistas en los términos reglamentariamente establecidos, según disponen los artículos 125 y 126 de la LFDN, viniendo a completar el

Proyecto en su ámbito propio las determinaciones ya contenidas en el Decreto Foral 48/2003, de 10 de marzo, que regula el Comité de Justicia Deportiva de Navarra y la disciplina deportiva en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

En el Capítulo V se regula el régimen sancionador, concretándose en el artículo 34 los regímenes y procedimientos sancionadores de aplicación en el ámbito de las actividades deportivas públicas para menores en función de la infracción cometida, y que pueden ser los previstos en las leyes forales que cita el precepto. Por su parte, el artículo 35 procede a especificar en el ámbito de las actividades deportivas públicas para menores algunas infracciones ya tipificadas en los artículos 22.3 y 4, y 23.13 de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de espectáculos públicos y las actividades recreativas; en el artículo 99.9 y 10 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia. No se formulan reparos de legalidad a esa regulación habida cuenta las habilitaciones legales previas a las que se remiten los propios preceptos.

En las disposiciones adicionales se contienen determinaciones para el supuesto de modificación de la vigente estructura orgánica de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra (primera) y sobre el medio de acreditación de los miembros del Comité de Justicia Deportiva de Navarra (segunda). Por su parte, en las disposiciones transitorias se contempla un plazo de cinco años para la entrada en vigor de la obligación establecida en el artículo 12 para desempeñar la actividad de entrenador y monitor deportivo en actividades deportivas públicas para menores (primera) y de un año para la entrada en vigor de las obligaciones establecidas en los artículos 22 y 23 en relación con las actividades deportivas públicas excepcionales para menores (segunda). En la disposición derogatoria se deroga expresamente la Orden Foral 64/2003, de 15 de mayo, del Consejero de Salud, por la que se garantiza la prestación de asistencia sanitaria a los escolares que participen en programas deportivos escolares promovidos por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud, así como cuantas otras disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto foral.

Por último, la disposición final primera contempla la posibilidad de establecer un procedimiento que permita acreditar la posesión de una formación adecuada y suficiente para desempeñar la actividad de entrenador o monitor deportivo en actividades deportivas públicas para menores, además de poder acreditarse las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de otras vías no formales de formación conforme a la regulación establecida en el Decreto Foral 66/2014, de 27 de agosto, por el que se establecen las normas para la implantación en la Comunidad Foral del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de otras vías no formales de formación, y la estructura organizativa responsable del mismo.

En la disposición final segunda se establece la sujeción en todo caso de la actividad de entrenador o monitor a la regulación legal del ejercicio de las profesiones propias del deporte que pueda aprobarse en el ámbito estatal o de la Comunidad Foral de Navarra. La disposición final tercera contiene una habilitación al Consejero del Departamento competente en materia de deporte para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en desarrollo de lo dispuesto en el presente decreto foral, y en la cuarta se faculta al titular de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra para dictar los actos necesarios para aplicar lo dispuesto en el presente decreto foral, y expresamente para aprobar una denominación diferente del programa Juegos Deportivos de Navarra. La disposición final quinta contempla el plazo máximo de un año para que las federaciones deportivas de Navarra adapten sus reglamentos federativos a la regulación establecida en los artículos 24 y 25 del presente decreto foral. Por último, la disposición final sexta establece la entrada en vigor del decreto foral a los 6 meses contados a partir del día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

No se aprecian reparos de legalidad que oponer a las disposiciones anteriores al no advertirse contradicción con normas de rango superior.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actividades deportivas abiertas al público para menores se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.