

Consejo
Económico y
Social de
Extremadura

DICTAMEN 5/2014

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
SOBRE ORDENACIÓN DEL EJERCICIO
DE LAS PROFESIONES DEL DEPORTE
EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
EXTREMADURA



DICTAMEN Nº 5/2014 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE ORDENACIÓN DEL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES DEL DEPORTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

I.- ANTECEDENTES.

El pasado 10 de julio de 2014, ha tenido entrada en el CES borrador del "Anteproyecto de Ley sobre ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad Autónoma de Extremadura" elaborado por Presidencia del Gobierno de Extremadura, con el fin de que este organismo emita el oportuno dictamen. Se solicitó por la Secretaría General de la Consejería de Empleo, Mujer y Políticas Sociales, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero.

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura **en sesión celebrada el día 24 de septiembre ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente**

DICTAMEN

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Secretaría General de la Consejería Empleo, Mujer y Políticas Sociales del Gobierno de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una Exposición de Motivos y 26 artículos distribuidos en tres Títulos; el Título III cuenta con tres Capítulos. El texto contiene también tres Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y cuatro Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo desarrolla el contexto legislativo en el que se enmarca la propuesta de ley. De forma específica, hace referencia a la Constitución Española (arts. 36, 43.3 y 51), al Estatuto de Autonomía de Extremadura (art. 9.1.46) y su redacción de Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Extremadura competencia exclusiva en materia de deporte, así como en promoción, regulación y planificación de actividades y equipamientos deportivos y otras actividades de ocio. En ejercicio de tales competencias, la Asamblea de Extremadura aprobó la Ley 2/1995, de 6 de abril, del Deporte de Extremadura, que establece el marco general por el

que debe desarrollarse la actividad física y deportiva en nuestra Comunidad Autónoma. También se refiere al Estatuto de Autonomía (art. 9.1.11) y a la Ley 11/2002 de la Asamblea de Extremadura, de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura.

También tiene en cuenta las disposiciones contenidas en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, aprobada en el marco de la Estrategia de Lisboa. Señalando que la presente Ley cumple con lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.


Justifica la Ley indicando que “el fenómeno deportivo y la marcada incidencia que el deporte puede producir en la salud y en la integridad de las personas requiere que los poderes públicos, habilitados por la ley, velen por que los deportistas estén dirigidos y entrenados por auténticos profesionales a los que corresponde garantizar que la actividad deportiva se realiza de forma correcta y segura”; entendiéndose que su desarrollo constituye una auténtica obligación para los poderes públicos extremeños, ya que trata de la prevención, protección y defensa de los consumidores y usuarios, de la promoción de la salud, de las actividades recreativas, del fomento del voluntariado y la promoción, regulación y planificación de otras actividades de ocio, y por tanto, de educación, sanidad y salud pública.

En este sentido, se plantea como necesario acometer esta tarea, pues la presente Ley supone una mejora sobre el vacío legal que viene causando confusión en el sector. Teniendo en cuenta este objetivo, se indica que “... la presente Ley ordena de una forma general el ejercicio de las profesiones del deporte en nuestra Comunidad. La norma determina cuales son las profesiones del deporte, qué funciones son propias de cada una y que requisitos de titulación o de cualificación son necesarios para su ejercicio. Asimismo, la ley trata de evitar indeseadas situaciones de intrusismo en el sector y de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios deportivos. La Ley establece también los requisitos para el correcto desarrollo de las actividades profesionales a la vez que garantizar el derecho a la libre prestación de servicios, sometiendo a los mismos principios, requisitos y obligaciones a los profesionales del deporte que opten libremente por desarrollar su profesión en Extremadura, y otorgándoles idénticos derechos”.


Así, esta nueva Ley se configura como el marco de referencia necesario que encauza y coordina la acción de los poderes públicos para garantizar las profesiones del deporte en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

III. VALORACIONES

A) De carácter general.




La primera consideración de carácter general es constatar que, si bien sí se ha cumplido el período de información pública y alegaciones, tal y como detalla la información complementaria que comentaremos más adelante, no podemos decir que se haya cumplido con la labor del diálogo social que debería haber existido. Este aspecto ha sido ya criticado por parte de este Consejo Económico y Social para el desarrollo de anteriores Anteproyectos de Ley. Volvemos a repetir que en el año 2003 se publicó la ley sobre participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos, en la que se establecían las formas que aseguraban la participación y el sometimiento a consideración de los citados agentes, sobre cualquier instrumento de planificación socioeconómica que por su relevancia fuese necesario someter a concertación social. Por lo que recomendamos, no solo que se cumpla la legislación vigente, que se debía dar por hecho, si no que se recupere el necesario diálogo social, como instrumento de participación, concertación y desarrollo regional.




Como segunda consideración, indicamos que es necesario un Marco Nacional de Base, con objeto de evitar las diferencias y discrepancias que pudieran existir entre las normativas que comienzan a desarrollarse en las diferentes Comunidades Autónomas del país. De hecho, queremos llamar la atención acerca de que podrían existir atisbos de inconstitucionalidad en determinados artículos de la Ley que se nos presenta, tal y cómo ocurrió con la Ley de la Comunidad autónoma de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte.


Dada la importancia de este tema, nos detenemos aquí para referir el Dictamen del Consejo de Estado 48/2009, de 29 de enero, sobre la consulta relativa la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para interponer recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la citada Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte. En cuanto a la competencia para regular las profesiones tituladas, el Dictamen señala que es competencia del legislador estatal establecer las profesiones que exigen una específica titulación, quedando limitada la competencia autonómica a la regulación de las condiciones de ejercicio de la profesión. Todo ello en aplicación del principio de igualdad ya que los límites establecidos para la regulación autonómica de las profesiones tituladas garantizan en esa materia la igualdad de los españoles en todo el territorio nacional.



Profundizando más en el tema, habría que tener en cuenta las Sentencias del Tribunal Constitucional 42/1981, 83/1984, 42/1986 y 122/1989 que parten de la distinción entre profesiones tituladas y profesiones reguladas. En el primer caso se reserva una profesión a los poseedores de una determinada titulación cuya creación y regulación corresponden en exclusiva al Estado con base en los artículos 36 y 149.1.30ª CE. La STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas para cuyo ejercicio se requieren títulos, consiguientes a la realización de ciertos estudios y su ratificación mediante la consecución del oportuno certificado o licencia. La STC 122/1989 ha declarado que la competencia para convertir una profesión en titulada corresponde al legislador estatal; también ha subrayado que en la reserva al Estado de la competencia enunciada en el artículo 149.1.30ª CE subyace el principio de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139.1) y que, por lo mismo, dicho principio está estrechamente vinculado a aquella competencia.




Como tercera consideración de carácter general al Anteproyecto, queremos resaltar que la memoria económica no indica prácticamente nada, y no parece factible que una norma de estas características no derive en coste alguno, tal y como cita la misma. Al menos, se podría indicar una breve memoria estimativa de ingresos y gastos.




Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos relacionados con el proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Cabe valorar, con matices, de forma positiva la documentación que acompaña al Anteproyecto. Así, de entre la documentación complementaria facilitada destacamos:

- Informe de necesidad y oportunidad de la tramitación del Anteproyecto de Ley, el cual plantea de forma coherente las habilitaciones competenciales, los antecedentes, así como las razones de necesidad y oportunidad.
- Memoria económica. Como ya se ha mencionado, no aporta nada.
- Tabla de vigencias.
- Certificado sobre el trámite de Audiencia-Información pública con tabla anexa de valoración sobre las alegaciones presentadas e incorporadas al texto.

- 
- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, que informa favorablemente, por entender que la Comunidad Autónoma de Extremadura dispone de competencias para el desarrollo legal del ejercicio de las profesiones del deporte en Extremadura.
 - Informe de Simplificación de Procedimientos de la Inspección General de Servicios que indica que: "no procede emitir el informe previo de simplificación de procedimientos que exige el artículo 24 del Decreto 206/2010, de 12 de noviembre, por cuanto no se trata de una disposición administrativa de carácter general que cree o modifique procedimientos administrativos, quedando fuera del ámbito y materia sujeta a informe que se pretende con el precepto invocado".
 - Informe sobre el Impacto de Género del Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX). Se trata de un informe amplio y detallado, fechado en octubre de 2013, por lo que desconocemos si la versión del Anteproyecto de Ley recibido en el CES es la misma que recibió en su día el IMEX para que esta institución emitiera su preceptivo informe. No obstante, desde el CES, se está completamente de acuerdo con las apreciaciones que realiza el citado informe, el cual concluye en su página 6 que: "la valoración del impacto de género de la Ley que nos ocupa es negativo".



Una vez valorada la documentación adjunta al Anteproyecto, efectuaremos algunas consideraciones de carácter más específico.

B) De carácter específico

B.1. Exposición de motivos

El texto articulado viene precedido por una Exposición de Motivos, en la cual se pretende justificar la tramitación de la presente Ley, dado que cubre una necesidad normativa inexistente.

Efectivamente, se trata de un sector de actividad económica con una fuerte repercusión en términos sociales, por las implicaciones que tiene para las personas en términos de ocio y salud, además del ámbito competitivo. En este sentido, consideramos que se trata de un sector que necesitaba con carácter de urgencia de una normativa regulatoria adecuada. Así, entendemos la sensibilidad que demuestra el Gobierno actual de la Comunidad Autónoma de Extremadura al hacerse eco de esta necesidad económico-social y su intento de trasladarla a un marco regulatorio sobre cuyo articulado efectuaremos consideraciones más adelante.

En lo que se refiere a la Exposición de Motivos presentada, hemos de comentar algunos elementos importantes. Así, llama la atención que no se especifiquen las fuentes de algunos de los datos aportados, como el de la página 3, cuarto párrafo, en dónde se refiere a que el 57,7% de las personas que trabajan este sector no tienen ningún tipo de titulación. Otro aspecto, a nuestro juicio, muy grave, es el hecho de que el legislador asume que existe un "amplio grado de empleo sumergido con profesionales con empleo formal que complementan su trabajo con actuaciones no declaradas... estudiantes que entran en el empleo sumergido como ayuda para compatibilizar sus estudios. profesionales que quieren emplearse legalmente pero que se ven forzados a la clandestinidad y a la precariedad". Y añade: "Todas estas circunstancias producen una serie de consecuencias negativas para el trabajador, que queda en una absoluta desprotección sociolaboral, para el empleador, que realiza una actividad fraudulenta, y para la Hacienda Publica, que deja de percibir importantes ingresos en concepto de cuotas de la Seguridad Social e IRPF". Si bien es discutible que estos argumentos sean susceptibles de plantearse como elementos justificativos para una regulación del sector, no es menos cierto que el legislador actúa con temeridad al incluirlos en la Exposición de Motivos, pues esto podría llevar a la conclusión de una eficiencia discutible de la Inspección de Trabajo y una imagen deteriorada de los empresarios y empresarias del sector. Cabe decir pues que, a nuestro juicio, este tipo de apreciaciones, además de no contar con el rigor pertinente en cuanto a cifras representativas, muestran un grado de alarma social que probablemente no se corresponde con la realidad.

Dichas las observaciones anteriores, este Consejo Económico y Social opina que un cierto grado de regulación en el sector es pertinente.

Resulta curioso que una de las actividades (y profesiones) más antiguas del mundo sea al mismo tiempo uno de los campos de regulación y estudio más nuevos. Parece claro que hacer deporte es beneficioso para la salud física, psicológica y social de sus practicantes. La Organización Mundial de la Salud define como salud no sólo la ausencia de enfermedad, sino el disfrute de una buena salud en la dimensión bio-psicosocial.

El aspecto social de la salud es, por tanto, muy conocido: "las personas que desarrollan actividad física en los momentos de ocio suelen desarrollar conductas tendentes a una mejor calidad de vida: tienen mejores hábitos alimenticios, suelen consumir menos alcohol, tabaco u otras drogas, y en general tienen una mayor calidad de vida al participar en un número mayor de actividades de ocio que los no practicantes". Este aspecto social no es sólo beneficioso para el individuo sino para la sociedad en general. (Libro Blanco de ANECA sobre Ciencias del Deporte).

Es de destacar que en España, el ciudadano viene recurriendo a la auto-prestación del servicio o al deporte por su cuenta. En datos del año 2010 (Plan estadístico nacional), en Extremadura practican deporte el 30,4% de la población, mientras a nivel nacional lo hace el 40,0%. Este aspecto, señalan los expertos del sector, puede ser una oportunidad de mejorar las competencias y adecuación profesional del deporte a las necesidades y demandas de la población; pudiéndose incrementar notablemente los puestos de trabajo si la población acudiera más a los profesionales, para lo que habría que “desarrollar nuevas y mejores fórmulas de deporte organizado alrededor de centros de fácil acceso a la población, para que las actividades deportivas adquieran mayor regularidad y solidez en los hábitos de tiempo libre de la población” (Campos, 2004). En definitiva, estaríamos hablando de aumentar la educación y capacitación del ciudadano para el diseño de su propia práctica deportiva.

Lamentablemente, la situación económica de los últimos años ha disminuido los presupuestos de las administraciones públicas, lo que también ha repercutido en el sector (piénsese por ejemplo en el grado de endeudamiento de los Ayuntamientos), lo que ha llevado a un mejor posicionamiento del debate sobre la rentabilidad económica inmerso en la rentabilidad social y la deportiva.

En lo que se refiere al gasto de los Ayuntamientos, las cifras siguientes nos indican el esfuerzo efectuado en la Comunidad Autónoma Extremeña en los últimos años, pues a pesar de las dificultades presupuestarias de estas instituciones, el gasto liquidado por los Ayuntamientos ha aumentado, sobre todo en los municipios de menos de 5.000 habitantes (Estadística de Liquidación de los Presupuestos de las entidades Locales):

	<u>2011</u>	<u>2012</u>
Extremadura	32.532	32.430
España	230.5147	1.876.226
<u>En porcentaje</u>		
Extremadura	1,4	1,7
Mas de 5000 habitantes	1,1	1,2
Menos de 5000 habitantes	3,4	5,9

Fte: MECD, Anuario de estadística deportivas, 2014.

Si nos planteamos la curiosidad de cómo ha evolucionado el sector en los últimos años, podemos observar la Encuesta sobre la Estructura Ocupacional del Deporte (1991), en su apartado de conclusiones sobre el contenido de los empleos relacionados con actividades de

“mantenimiento o desarrollo físico corporal”, que detectaba diferencias dependiendo de los agentes empleadores.

de actividad

Las empresas privadas centraban la labor de sus empleados en un sólo tipo de grupos y actividades, ya sean individuales: musculación, culturismo, pesas, gimnasia pasiva, o de grupo: gym-jazz, aerobio, etc. En cambio la iniciativa pública, que se refiere en concreto a los ayuntamientos, muestra una mayor variedad, ya que los empleados trabajan tanto con grupos de mantenimiento de adultos, como con grupos de iniciación deportiva. En todos los casos, “la mitad de los empleados también asumía tareas organizativas de las actividades y un 20% coordinaba la labor de otros técnicos.”

En esta Encuesta, ya se hacía notar la gran subcualificación que existía en este área, donde un 50% de los empleados en funciones de mantenimiento físico carecía de toda titulación. Una de las conclusiones que más importancia tiene es la necesidad de adaptar las titulaciones a los puestos de trabajo existentes en el mercado.

MA

Es obvio que estas cifras son ya historia, y que desde la publicación del citado estudio (1991) el sector ha evolucionado ostensiblemente, sobre todo por el aumento en cantidad y calidad de la oferta formativa. González y Contreras (2003) sugieren la penetración de los licenciados en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte en el ámbito de la salud y la calidad de vida. Los autores ven este área como un “yacimiento de empleo” en el que los profesionales pueden hacer ofertas de programas de actividad física que podrían llegar a toda la población, al margen de su edad o nivel económico. Una de las preocupaciones que expresan los autores es el posible conflicto con otras profesiones mejor definidas (médicos, enfermeros, fisioterapeutas) que podrían verse amenazadas. Así, el sector se ha encontrado con una diversidad de modelos formativos, mientras la cada vez mayor amplitud del fenómeno deportivo en nuestra sociedad, hace que resulte complicado determinar y valorar el mercado de trabajo propio de esta titulación. La oferta formativa de los últimos años permite indicar que ha aumentado la formación, calidad y especialización de los profesionales del sector, lo que lleva también a la necesidad de desarrollar un marco legislativo adecuado que lo coordine. Expertos en la materia indican: “... lo que en su día valió para seguir adelante (pundonor, pasión, etc.) hoy no vale. O no es que no valga, es que no llega. Se necesita formación, información, se necesita apuesta, asesoramiento, inversiones, estudios de mercado. Se necesita en dos palabras <<ser empresa>> porque no llega con lo anterior.” (VIII Congreso Internacional de Empresarios de Servicios Deportivos de la FNEID, 2005). Y añaden: “En el deporte se ha venido gestionando desde un punto de vista voluntarista. Y eso le ha hecho muchísimo daño al deporte. El deporte nunca se consideraba como una profesión”.

Las cifras publicadas por DIRCE (INE) reflejan el crecimiento del número de empresas del sector en los últimos 5 años:

Empresas vinculadas al deporte.

Valores absolutos					
	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
Extremadura	246	276	276	301	335
España	15.433	16.479	17.002	18.342	19.444
En porcentaje del total de empresas					
Extremadura	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
España	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6

Fte: INE. Directorio Central de Empresas, 2014.

Si nos ceñimos, por ejemplo, al campo de la gestión deportiva, resulta significativo el hecho de que en los últimos años la Gestión de Empresas ha ampliado y mejorado su conceptualización original; de modo que sus planteamientos científicos y sus técnicas de aplicación se están extendiendo progresivamente a la práctica totalidad de las actividades humanas que se realizan a través de todo tipo organizaciones, tengan ánimo de lucro o no. Para cualquiera de ellas, la gestión representa hoy una ayuda esencial, de la que no cabe prescindir... es "conseguir una estructura profesional que pueda aprovechar todas las oportunidades y todo el compromiso de la sociedad". No se trata de buscar objetivos mercantiles, sino que se pretende incorporar la potencialidad derivada de un conocimiento eficaz procedentes de la moderna gestión empresarial, la cual integra entre sus objetivos la relevancia social y el interés general de la colectividad. Téngase en cuenta que hasta hace pocos años no era fácil encontrar personas profesionalmente formadas para gestionar instalaciones deportivas diversas, como un puerto deportivo, una pista de atletismo, una estación de esquí, un auditorio, un estadio, un teatro, un centro de convenciones, un campamento o una persona que pueda dirigir un equipo o una competición de atletismo a nivel junior; siendo aún hoy día, difícil establecer cuál es la legislación más adecuada para el mejor desarrollo del sector. Como dato biográfico importante en las personas que trabajan en el mercado laboral deportivo, cabe destacar que el 87,2% han practicado deporte federado escolar o universitario.

En este sentido, valoramos nuevamente la oportunidad del Anteproyecto de Ley que se nos presenta, pues pretender solucionar problemas relativos al marco laboral e intenta cubrir el hueco legal existente, determinando la cualificación necesaria para el ejercicio de la actividad, aclarando polémicas como si la determinación del marco laboral deportivo se debe circunscribir únicamente a determinadas titulaciones. Sobre el particular, hemos de reseñar que existe ya en

otras Comunidades Autónomas legislación en este sentido, como la Ley 3/2008 de la Generalitat de Catalunya, o la reciente Ley del Deporte de Andalucía aprobada por su Consejo de Gobierno el pasado mes de julio. Por tanto, si bien la tendencia actual indica una evolución importante del sector, entendemos que su desarrollo no debe dejarse a la libertad total del mercado.

Ahora bien, volviendo a la Exposición de Motivos ésta adolece también, de consideraciones referentes a la garantía de unidad de mercado. Dada la relevancia, actualidad e importancia de este tema, queremos detenernos aquí y expresar con el oportuno grado de detalle la consideración que esta problemática debería haber incluido.

La unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española. El principio de unidad de mercado tiene su reflejo en el artículo 139 de la Constitución que expresamente impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. Con el fin de hacer efectivo el principio de unidad de mercado, en las últimas décadas se han llevado a cabo importantes esfuerzos. Sin embargo, y a pesar de las medidas adoptadas, la fragmentación subsiste en el mercado español, lo que se traduce en un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas. La necesidad de eliminar este coste así como los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación ha sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años. Esta fragmentación del mercado nacional dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos.

En el contexto actual, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado busca establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad. Todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta Ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por su carácter estratégico

(telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, consta de veintiocho artículos, agrupados en siete capítulos. Debemos destacar los siguientes:

El Capítulo I, «Disposiciones generales», incluye las disposiciones que regulan el objeto y el ámbito de aplicación. En concreto, se determina un ámbito de aplicación amplio que incluye el acceso y ejercicio de actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

El Capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», desarrolla los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. En concreto el principio de no discriminación, el principio de cooperación y confianza mutua, el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, el principio de eficacia de las mismas en todo el territorio nacional, el principio de simplificación de cargas, el principio de transparencia y la garantía de las libertades de los operadores económicos en aplicación de estos principios.

El Capítulo III, «Garantía de la cooperación entre las Administraciones Públicas», crea el Consejo para la Unidad de Mercado, asistido por una secretaría de carácter técnico, como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento e impulso de la aplicación de la Ley. Asimismo, este Capítulo incluye preceptos referentes a la cooperación en el marco de las conferencias sectoriales y en la elaboración de proyectos normativos. Por otro lado, se establece un mandato para mantener una evaluación constante de las normas de las diferentes administraciones.

El Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación», partiendo del principio de libre iniciativa económica, regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad. Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una

actividad económica y su ejercicio. Por ello, desde la perspectiva de los operadores económicos, se consideran motivos que habilitan para exigir autorización administrativa, la existencia de razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y el orden público, dentro del cual se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financieras. Pero aunque exista alguno de esos motivos, siempre deberá valorarse que la exigencia de, o bien una declaración responsable o bien una comunicación, no sea suficiente para garantizar el objetivo perseguido, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, en aplicación del principio de necesidad por salud pública, es posible que deban regularse varias actividades que se ofrecen en condiciones de mercado en el marco de la planificación sanitaria. A algunas de estas actividades se les exigirá autorización y a otras una declaración responsable o una comunicación, en función de si es necesaria una verificación previa de los requisitos exigidos.

Otro aspecto, a nuestro juicio de suma importancia, es el no haber tenido en cuenta la normativa que regula la prestación de servicios y la intervención administrativa en las actividades económicas. Si bien volveremos sobre este tema en las consideraciones al articulado, queremos expresarlo aquí con la extensión apropiada.

En España, dada la importancia del mercado de servicios, las distorsiones en el funcionamiento de los mercados generan efectos negativos en el conjunto de la economía, por lo que se hace aún más necesario incorporar los principios consagrados en la Directiva de Servicios. A nivel estatal se ha optado por elaborar una norma con rango legal y de aplicación horizontal que traspone estos principios al ordenamiento interno y, al mismo tiempo, otra que incide en los sectores específicos que se ven afectados por la Directiva comunitaria. Con la primera se crea un nuevo marco jurídico de referencia, que se plasma en sus aspectos concretos en la segunda norma, que establece lo que se ha dado en llamar el nuevo modelo de control administrativo. Dichas normas son:

- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley anteriormente citada, buscando la simplificación de los procedimientos y la reducción de las cargas administrativas que pudieran afectar a la implantación de las actividades de escasa incidencia ambiental.

En Extremadura por Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de impulso al nacimiento y consolidación de empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura se introdujeron medidas que trasladaron los principios comunitarios a los sectores sobre los que tiene atribuida

competencia normativa, medidas que deben encaminarse a la modificación de las distintas normas sectoriales, en su mayor parte de rango legal. En cuanto a su objeto, dicha Ley pretendía crear el entorno para facilitar la creación y consolidación de empresas en el seno de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el marco de las disposiciones generales establecidas por la normativa comunitaria referentes a la libertad de establecimiento a través de una serie de normas generales y medidas singulares tendentes a simplificar los procedimientos. Al mismo tiempo, se establecía un procedimiento especial para la creación y consolidación de nuevas empresas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, articulado mediante la declaración de nueva empresa y nuevas actividades empresariales (DNE).

Además, de todas estas normas hay que tener en consideración:

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ha sido reformada en sucesivas ocasiones.

- La Ley 25/2009 modificó asimismo el art. 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a fin de introducir expresamente una referencia a la declaración responsable, la comunicación y el control a posteriori .
- La Ley 2/2011, de economía sostenible, introdujo además los arts. 84 bis y 84 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, introduce ciertos cambios en el art. 84 bis.
- Y el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

B. Consideraciones al articulado.

Refiriéndonos de forma más concreta al articulado, existen determinados preceptos sobre los que existen algunas dudas, si bien suponemos que serán debidamente aclaradas en el posterior Reglamento.

- En lo que respecta al artículo 2.4, queremos entender que el legislador no ha meditado suficientemente las repercusiones que tendría el hecho de que: "Los requisitos de titulaciones o certificados de profesionalidad señalados en esta Ley, así como la comunicación previa exigida en el artículo 23, sólo serán exigibles cuando se ejerza la profesión de forma estable y con domicilio en Extremadura". Pues es, a todas luces incomprensible, que este requisito no sea de aplicación para los profesionales que desarrollen su actividad en otras Comunidades Autónomas y vengan a nuestra Región a

ejercer su trabajo, según parece desprenderse del literal del artículo. Suponemos que el legislador se refiere en todo este apartado a profesionales que vengan a ejercer su profesión de forma temporal a Extremadura en competiciones o eventos y por tanto recomendaríamos añadir, para mejor claridad: *o que ejerzan su profesión de forma temporal en Extremadura.*

- En el artículo 3.2, en la línea tercera, habría que añadir: "...de las titulaciones y/o "habilitaciones". Con el fin de dar cumplimiento a la disposición transitoria primera.
- Así, el artículo 4.i no indica el respeto medioambiental de la propia actividad, si bien entendemos que se regula por la correspondiente Ley de Medioambiente; mientras el 4.j no especifica cómo debe ser la comunicación previa de la intencionalidad.

- En lo que respecta al artículo 12, lo consideramos excesivamente restrictivo, pues su redacción genera incertidumbre acerca de la posible continuación o no de muchos gimnasios en Extremadura, tanto en el ámbito público como en el privado. La cuestión que se nos plantea es si todas las instalaciones deportivas deberán tener al frente a un Director Deportivo en los términos que la regulación propuesta plantea. Quizá debería haber sido aclarado por el legislador si este artículo guarda relación directa con la Disposición Transitoria Primera que aborda el ejercicio profesional sin la titulación requerida en la Ley. En este sentido, consideramos que si se aplica esta norma a empresas establecidas en nuestra región desde hace años, cuyos titulares pudieran carecer de la titulación requerida en la Ley, se aplicará también la mencionada Disposición Transitoria Primera, la cual habilita esta posibilidad a petición del interesado. No obstante, caben algunas dudas a este respecto, como son el propio concepto de "dilatada experiencia" y la temporalidad de esta modalidad de habilitación.

- Como error menor, en el artículo 20, en la segunda línea debe ponerse la "s" final del plural en Estados, en vez de estado.
- Respecto del artículo 22, nos preguntamos por qué ha de efectuarse exclusivamente para la profesión de monitor deportivo y no para otro tipo de actividad.
- El artículo 23 establece una serie de obligaciones que pudieran incumplir la normativa actual que persigue la simplificación de procesos administrativos, pues este artículo no supone más que una carga administrativa más a la hora de ejercer actividades profesionales. De hecho, nos obliga a plantearnos dos cuestiones de especial trascendencia para el futuro de Extremadura: la 'reforma administrativa' y el 'derecho a una buena administración'.

Comenzando por la 'buena administración', hay que indicar que su reciente reconocimiento como derecho se produce en la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (Carta de Niza) incorporándose posteriormente al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Asimismo, se introduce en el ordenamiento extremeño con la reforma del Estatuto de Autonomía al exigir criterios de calidad en la prestación de los servicios públicos, la celeridad y transparencia administrativa, la simplificación de trámites y la sencillez y claridad de sus normas, acuerdos y actos.

Aquí nos interesa destacar que el reconocimiento del derecho a una buena administración supone situar al ciudadano en una posición central en sus relaciones con los poderes públicos. En consecuencia, serán precisas 'reformas administrativas' encaminadas a lograr unas administraciones al servicio de los ciudadanos, de la sociedad y de la recuperación económica. Son indispensables mejores procedimientos, mejores normativas y mejores resultados.

Mejores procedimientos exigen la 'simplificación', 'mejora' y 'modernización' de los procedimientos administrativos. Es menester un nuevo marco jurídico que conlleve un impulso en la reducción de los trámites, como para la constitución e implantación de nuevos negocios y empresas, la eliminación de cargas administrativas que no sean imprescindibles y la reafirmación de la apuesta por la 'administración electrónica'.

Mejores normativas demandan acabar con el fenómeno creciente de la degradación de la ley y de la inseguridad jurídica. El problema no es solo de inflación legislativa ('leyes desbocadas'), ni tampoco la creciente complejidad normativa, sino algo más grave como es la proliferación desordenada de leyes oportunistas, banales, fugaces o coyunturales ('leyes desechables', 'leyes de neutrones legislativos', 'leyes en estado gaseoso'). Por ello, debe recuperarse el concepto de la ley como instrumento político y como garantía de los derechos de los ciudadanos. A través de la misma se enuncian los principios rectores de nuestra convivencia y el legislador muestra a la sociedad las líneas fundamentales de su voluntad política y la capacidad para organizar la convivencia y asegurar su prosperidad.

La reciente Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, en su artículo 4, recoge, entre otros principios que habrán de informar la buena administración y el buen gobierno, el principio de calidad normativa (letra j) indicando que "en el ejercicio de su función normativa, la Administración pública actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia".

En desarrollo del principio de calidad normativa la misma Ley 4/2013, de 21 de mayo, en su artículo 42, apartado tercero, recoge el siguiente mandato: "La Administración pública procurará el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y ciudadanas y agentes económicos, que posibilite el conocimiento rápido y comprensible de la normativa vigente que resulte de aplicación, sin más cargas administrativas para los ciudadanos y ciudadanas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general", añadiendo en su apartado cuarto que "la Administración habrá de acometer una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de sus ordenamientos jurídicos. Para ello, habrá de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, de conformidad con las previsiones constitucionales y legales sobre competencia y procedimiento a seguir, según el rango de las normas que queden afectadas."

Este tema conecta estrechamente con el principio de simplificación de cargas; principio recogido en la actualidad en el art. 7 de la Ley de garantía de la unidad de mercado y que asimismo se halla presente en la Directiva de servicios y en la Ley 17/2009 para las actividades comprendidas en ellas. Así, dicho artículo 7 establece que "la intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un mismo procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad". El principio conecta tanto con el reconocimiento mutuo como con el principio de proporcionalidad, de que es manifestación.

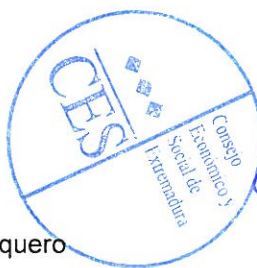
Continuando en nuestros comentarios acerca del artículo 23, indicamos que, por otro lado, su redacción induce al error pues obliga a inscribirse a todos los que posean la titulación, sin especificar si desean o no ejercer alguna actividad, y posteriormente indica "alguna de las profesiones". Quizá una redacción más correcta podría ser: "cualquiera de las profesiones... que deseen ejercer la actividad". Es cuestionable también la utilidad de esta exigencia de comunicación, más allá del mero censo de profesionales, preguntándonos por qué se exige para estas profesiones y no otras del ámbito laboral. Especial crítica sugiere el apartado 6 de este artículo, dado que exime de comunicación previa "a los profesionales del deporte legalmente establecidos en cualquier país de la Unión Europea siempre que cumplan los requisitos de acceso a la actividad requeridos en el lugar de origen, aun cuando tales requisitos difieran de los exigidos por la presente Ley"; es decir, se exige más a los profesionales de nuestra Comunidad Autónoma que a los procedentes de otras Regiones.

- En el artículo 24, en el punto 2, sugerimos que se elimine el párrafo: "...cuando la entidad que los tuviera contratados tuviera suscrito un seguro de responsabilidad civil que cubra tales contingencias", pues consideramos que todas las empresas, del sector que nos ocupa, deberán tener un seguro y en el caso de que no ser así, el incumplimiento no puede ser derivado al trabajador.
- Con relación a la disposición Adicional primera, no podemos dejar de sorprendernos por que se haya mantenido en el texto del anteproyecto, después del claro y contundente informe negativo del IMEX, en el que hace mención expresa a esta disposición adjetivándola de incorrecta e innecesaria. Por tanto recomendamos que se suprima y el texto se adecue a utilizar un lenguaje inclusivo y no sexista.
- Por último, con respecto a la Disposición Transitoria Primera, además de todos los comentarios ya esgrimidos, queremos añadir que debería decir: "habilitará", en vez de "podrá habilitar". De otra parte no nos parece acertado que ese establezca una temporalidad en las habilitaciones , hemos de considerar que los profesionales que acrediten una dilatada experiencia están cualificados para continuar desarrollando su profesión y por tanto habilitados para continuar ejerciéndola sine die.

Por todo ello, el Consejo Económico y Social de Extremadura, **en su sesión plenaria celebrada el día 24 de septiembre 2014, ha acordado aprobar por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley sobre ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad Autónoma de Extremadura

Vº Bº

Fdo.- Maria Mercedes Vaquera Mosquero
La Presidenta del Consejo
Económico y Social de Extremadura



Fdo. Luis Antonio Castañares Velasco
El Secretario General del Consejo
Económico y Social de Extremadura