



MEMORIA RELATIVA AL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE EL ACCESO Y EJERCICIO DE PROFESIONES DEL DEPORTE EN EL PAÍS VASCO.

1.- OBJETIVO PERSEGUIDO CON LA REGULACIÓN PROPUESTA

El actual sistema deportivo vasco, tal y como se ha puesto de manifiesto en diversos documentos a lo largo de los últimos años, viene padeciendo la vieja problemática del ejercicio de actividades profesionales directamente vinculadas a la salud y a la seguridad de las y los deportistas sin control alguno y por personas carentes de una mínima formación. Y de ello ya se hizo eco el Parlamento Vasco en 1998 con ocasión del debate y aprobación de la vigente Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte, y en momentos posteriores.

En esta iniciativa normativa queda suficientemente acreditado el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, simplicidad y eficacia.

Cumple el **principio de necesidad** en la medida que concurre una clara razón de interés general; la Ley que se va a elaborar responde a la innegable incidencia de algunas profesiones del deporte en la salud y seguridad de las y los deportistas, incidencia que conduce inexorablemente a una regulación de su ejercicio, máxime en un ámbito en el que la realización de las actividades profesionales ha venido siendo asumida por personas carentes de una adecuada formación y sobre colectivos especialmente sensibles, como es el caso de los niños y niñas o jóvenes en edad escolar, y más acreedores de una adecuada protección.

El propio Plan Vasco del Deporte 2003-2007 ya denunció que existe una percepción general de que la falta de regulación profesional ha conducido a una irrupción en el mercado de personas carentes de formación y a situaciones de infracualificación. Por ello, uno de los objetivos prioritarios de dicho Plan era regular las exigencias mínimas de cualificaciones para actividades profesionales, teniendo en cuenta, según

reconocía el propio Plan, la incidencia de la práctica deportiva en la salud y seguridad de los practicantes.

Es innegable que la práctica deportiva de los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi conlleva por lo general, importantes beneficios para su salud y su bienestar personal si se realiza en condiciones aceptables, pero también puede constituir una importante amenaza si se ejecuta bajo la dirección o supervisión de personas sin la formación necesaria.

Con relación a la necesidad de la regulación del ejercicio de las profesiones del deporte, cabe resaltar en esta Memoria que el Tribunal Constitucional ya afirmó en su Sentencia 194/1998, de 1 de octubre, que *“la propia Constitución contiene un mandato a los poderes públicos para que fomenten la educación física y el deporte (artículo 43.3 de la CE) y que tales actividades aparecen, por otra parte, estrechamente vinculadas con la salud a la que se refiere el apartado 1 del mismo artículo 43.3 CE, de suerte que no sólo son un medio para su mantenimiento, sino que permite evitar las repercusiones negativas que sobre la misma puede tener un ejercicio no adecuado de las diversas actividades físicas y deportivas, especialmente en aquellos deportes cuyo ejercicio conlleva un riesgo muchas veces no pequeño. Sin que pueda, por otra parte, desconocerse la importancia y valoración cada vez mayor de estas actividades, a las que los poderes públicos vienen respondiendo con el establecimiento de nuevas exigencias de cualificación para los profesionales dedicados a las mismas”*.

En este contexto, el texto articulado que se debe elaborar tendrá como objetivo regular los aspectos esenciales del ejercicio de algunas profesiones propias del ámbito del deporte, estableciendo de forma expresa cuáles son tales profesiones, determinando las cualificaciones necesarias para el ejercicio de las mismas y atribuyendo a cada profesión su correspondiente ámbito funcional general.

El objetivo de la ley, respetando el **principio de proporcionalidad**, no será regular todas las profesiones relacionadas con el deporte sino, tan sólo, determinadas profesiones del deporte. La finalidad es dejar libres de regulación otras profesiones del deporte tales como las de jueces o juezas, de deportistas, de agentes de deportistas, etcétera. El ejercicio de estas profesiones, excluidas de la regulación la prestación de servicios a terceros, no incide directamente en bienes jurídicos de máxima relevancia

como son la salud y la seguridad de los terceros destinatarios de aquellos servicios profesionales.

La iniciativa normativa que se va a llevar a cabo también es congruente con el principio de proporcionalidad desde otra perspectiva; una ley, es decir, una norma con el máximo rango, es el instrumento más adecuado para transformar determinadas actividades profesionales libres en actividades reguladas. Existe cierto consenso jurídico en que las restricciones al acceso y ejercicio profesional deben estar previstas, preferentemente, en una norma de rango de ley (artículo 7 del anteproyecto de ley estatal de servicios y colegios profesionales de 20 de diciembre de 2013). En este sentido, el texto articulado que se elabore también deberá optar por las medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

A fin de garantizar el **principio de seguridad jurídica**, la iniciativa normativa trata de preservar tal principio contemplando el resto del ordenamiento jurídico, así como otras regulaciones sectoriales, creando un entorno de certidumbre jurídica. Especialmente, en la elaboración de la ley se tendrán en cuenta importantes proyectos normativos, estatales y autonómicos, que están tramitándose en la actualidad.

La iniciativa también responde al principio de simplicidad, pues el objetivo de la futura norma es conseguir un marco normativo en Euskadi que resulte sencillo y claro para todos los destinatarios de la ley, de modo que facilite el conocimiento y comprensión del mismo.

Asimismo, esta iniciativa normativa atiende al principio de eficacia pues se encuentran muy identificados los fines perseguidos y las medidas previstas para alcanzar los mismos.

Debe dejarse constancia en esta Memoria que el Anteproyecto de Ley se acomoda a 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, eliminando los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los profesionales de los estados miembros de la Unión y a la libre circulación de servicios, garantizando tanto a las y los destinatarios de los servicios profesionales como a los propios prestadores, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. También tendrá en consideración la inminente legislación estatal básica en materia de servicios y colegios profesionales.

Esta normativa estatal de carácter básico establece los principios, bases y directrices para garantizar el libre acceso a las actividades profesionales y a su ejercicio.

Asimismo, uno de los objetivos de la ley es posibilitar el ejercicio profesional no sólo mediante la acreditación de titulaciones académicas oficiales, sino también mediante la acreditación de las competencias profesionales correspondientes por otras vías. Tal acreditación de las competencias profesionales para el ejercicio de las profesiones reguladas en la ley, no sólo puede realizarse a través de la vía general de títulos académicos determinados sino también mediante otras acreditaciones o certificados que resulten del ordenamiento vigente en cada momento.

2. - SECTORES SOCIALES QUE RESULTAN AFECTADOS

Tal y como se ha indicado anteriormente la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, ya establecía que para la realización de los servicios de enseñanza, dirección, gestión, entrenamiento, animación y cualesquiera otros directamente relacionados con el deporte, los poderes públicos exigirán, en el ámbito propio de sus competencias, la posesión del correspondiente título oficial. La Ley del Deporte no concretó las cualificaciones requeridas para esas actividades profesionales y, por tanto, Euskadi se ve precisada de una normativa que regule la exigencia de cualificaciones profesionales.

En principio, en esta fase administrativa de iniciación del procedimiento de elaboración, no resulta posible establecer con precisión si se va a modificar alguna disposición legal, pero es indudable que nos encontramos ante una materia huérfana de regulación y, por tanto, la afectación del ordenamiento jurídico vigente será, en todo caso, mínima.

Por el contrario, si se va a producir una afectación de la situación de los actuales profesionales que vienen prestando servicios profesionales en el campo del deporte en la actualidad. Todo cambio legislativo, y máxime aquellas leyes que disciplinan por primera vez el ejercicio de una profesión, plantean serios problemas de transición. Este es un problema que deberá resolverse en la nueva ley a través del denominado Derecho Transitorio. De este modo, la ley deberá ser respetuosa con los derechos de quienes, a la entrada en vigor de la misma, se encuentran desarrollando profesiones

objeto de esta regulación legal sin la cualificación requerida en la ley. De igual modo, la ley deberá contemplar mecanismos para la implantación progresiva y no traumática de la misma.

3.- PRESUPUESTOS JURÍDICOS HABILITANTES DE LA NORMATIVA PROPUESTA

Debe resaltarse que en los diferentes agentes sociales existe unanimidad en la necesidad y oportunidad de la Ley, especialmente significativa en los grupos parlamentarios que representan la voluntad de la ciudadanía. Como testimonios reveladores de la necesidad y oportunidad de la Ley debe reseñarse que en el seno del Parlamento Vasco, en diversas ocasiones, se ha instado al Gobierno Vasco a la elaboración de la Ley del ejercicio de las profesiones en el deporte. Concretamente, el Parlamento Vasco en sesión plenaria de 9 de febrero de 2012 instó al Gobierno Vasco a elaborar “un proyecto de ley para regular las distintas profesiones del deporte”. Y posteriormente se han producido diversas iniciativas parlamentarias instando al Gobierno Vasco en el mismo sentido.

No menos revelador es que en los programas electorales de los partidos que aspiraban a obtener una representación en la actual legislatura del Parlamento Vasco existió una casi unanimidad en la necesidad de aprobar una ley que regulase el ejercicio de las profesiones del Deporte. Resulta extraordinariamente llamativo que los partidos políticos que conforman los grupos parlamentarios que suman 74 parlamentarios, de los 75 que cuenta la cámara, formularon en sus programas electorales su compromiso de regular legalmente el ejercicio de las profesiones del deporte. El Partido Nacionalista Vasco (27 parlamentarios) proponía en su programa “desarrollar la Ley de regulaciones de las profesiones del ámbito del deporte”. EH Bildu (21 parlamentarios) propuso “regular el ejercicio de las profesiones del deporte, incluida las titulaciones deportivas, al objeto de proteger la salud y la seguridad de las y los deportistas y garantizar la calidad del deporte vasco”. Asimismo, el Partido Socialista de Euskadi (16 parlamentarios) propuso “reglar el ejercicio de las profesiones relacionadas con el deporte y la actividad física”. Por último, el Partido Popular Vasco decía en su programa: “Se elaborará el Proyecto de Ley para regular las distintas profesiones del deporte en colaboración con los agentes implicados de tal forma que se determinen las profesiones del deporte, las competencias, la formación y capacitación de los profesionales y lo referente al mercado laboral de las mismas”.

La viabilidad jurídica y material de la Ley estarán garantizadas si se asume el reto de desarrollar adecuadamente la misma y dotar al proyecto de los necesarios recursos humanos y materiales. El único precedente legislativo existente en el Estado español es la Ley 3/2008, de 23 de abril, de Ejercicio de las Profesiones del Deporte de Cataluña, que se aprobó por unanimidad de todos los grupos parlamentarios, y después de su implantación novedosa, y a pesar de las dificultades que conlleva innovar en un ámbito legislativo, el balance de los agentes sociales es satisfactorio pues se ha conseguido educar al sector profesional exigiendo formación y cualificación; se ha ordenado el sector; se han inscrito más de 15.000 profesionales en el registro administrativo de profesionales del deporte, que es una de las garantías previstas a favor de los consumidores y usuarios; se han multiplicado las colegiaciones de los profesionales, con lo que ello implica de previa acreditación de la cualificación y del aseguramiento obligatorio de riesgos, etcétera.

4.- FUNDAMENTO DE LA COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA PARA INICIAR LA TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene, a tenor del artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia deportiva. Asimismo, ostenta, de conformidad con el artículo 10.22 competencia exclusiva en materia de Colegios Profesionales y de ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución.

En ejercicio de la competencia en materia de deporte, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, que ya establecía que para la realización de los servicios de enseñanza, dirección, gestión, entrenamiento, animación y cualesquiera otros directamente relacionados con el deporte, los poderes públicos exigirán, en el ámbito propio de sus competencias, la posesión del correspondiente título oficial. Es decir, la Ley del Deporte ya estableció la necesidad de exigir cualificaciones profesionales aunque no llegó a concretar las cualificaciones profesionales requeridas.

Por otra parte, el Parlamento Vasco también aprobó la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de Ejercicio de Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales.

La iniciativa normativa cuenta, desde el punto de vista competencial, con un antecedente en la Comunidad Autónoma de Cataluña, con similares títulos competenciales a los de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En Cataluña se aprobó la Ley 3/2008, de 23 de abril, de ejercicio de las profesiones del Deporte, y las escasas dudas competenciales fueron resueltas por la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en su reunión celebrada el día 29 de enero de 2009.

5.- DETERMINACIÓN DEL GRADO DE VINCULACIÓN DE CADA UNO DE LOS AFECTADOS EN LOS TRABAJOS DE ELABORACIÓN DE LA NORMA Y EN SU CASO LA NECESIDAD DE TRÁMITE DE AUDIENCIA PÚBLICA

El grado de vinculación de los diversos participantes en la tramitación del proyecto afectará a:

- 1) **Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura:** Órdenes de inicio y aprobación del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley.
- 2) **Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura:** Informe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.
- 3) **Trámite de audiencia e información pública:** Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, se enviará a:
 - Unión de Federaciones Deportivas Vascas.
 - Asociación de Federaciones Deportivas de Álava.
 - Asociación de Federaciones Deportivas de Bizkaia.
 - Asociación de Federaciones Deportivas de Gipuzkoa.
 - Federaciones Vascas (totalidad de las existentes: 48).
 - Diputación Foral de Álava.
 - Diputación Foral de Bizkaia.
 - Diputación Foral de Gipuzkoa.
 - Sociedad Vasca de Medicina del Deporte-Ekime.

- Colegio Oficial de Licenciados en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte.
- Dirección de Salud Pública.
- Dirección de Centros Escolares.
- Agencia Vasca de Protección de Datos.

Además se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco un anuncio por el que se de trámite de audiencia por plazo de 20 días hábiles.

- 4) **Consejo Vasco del Deporte:** Informe, según lo establecido en el artículo 4 b) del Decreto 220/2000, de 7 de noviembre, por el que se regula el citado órgano.
- 5) **Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea:** Informe, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, y con el artículo 3 d) de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación del citado Instituto.
- 6) **Dirección de Normalización Lingüística:** Informe, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 3 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
- 7) **Oficina de Control Económico:** Informe económico-normativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- 8) **Comisión Jurídica Asesora de Euskadi:** Informe, de conformidad con lo dispuesto el artículo 3. 1 a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

6.- LÍNEAS GENERALES DE LA REGULACIÓN PROPUESTA

El texto articulado que se debe elaborar tendrá como ámbito de aplicación el ejercicio profesional en el ámbito territorial del País Vasco.

El objetivo de la Ley es regular el ejercicio profesional por cuenta propia y ajena y, lógicamente, debe resultar aplicable tanto si la profesión se ejerce en el sector público o en el sector privado. Y debe ser exigible con independencia de la naturaleza, pública o privada, lucrativa o no lucrativa, de las entidades donde se presenten los servicios

profesionales pues, en definitiva, lo que se pretende es garantizar la salud y la seguridad en la actividad deportiva de los ciudadanos y ciudadanas en el País Vasco, haciendo abstracción de si el prestador de los servicios profesionales está en un equipamiento deportivo público o privado.

En la medida que el objetivo de la Ley es regular el ejercicio profesional deben quedar excluidas del ámbito de aplicación de la Ley las actividades realizadas en el marco de relaciones de voluntariado, de amistad, familiares y análogas. No obstante lo anterior, el texto legal, considerando el trascendental papel que desempeña el voluntariado en el ámbito de las organizaciones deportivas, deberá recoger alguna medida para garantizar la salud y la seguridad de los deportistas.

El objetivo es que el ámbito material de la Ley aborde el deporte, al igual que la Ley 14/1998, en un sentido muy amplio y contemple el fenómeno deportivo vasco en todas sus manifestaciones, sin constreñir tal concepto a las modalidades y disciplinas deportivas oficialmente reconocidas ni al mundo de la pura competición. El sistema deportivo vasco, como puso de manifiesto el citado Plan Vasco del Deporte, está compuesto de subsistemas de características muy heterogéneas. Por esta razón, la Ley no se deberá circunscribir sólo al ámbito profesional del espectáculo, al ámbito de la alta competición o al ámbito de la competición federada, sino que tratará de contemplar toda la policromía del deporte vasco. Las profesiones que se regularán abarcarán el ámbito educativo, el ámbito recreativo, el ámbito competitivo y el ámbito de la dirección o gestión.

7.- INCIDENCIA ECONÓMICA DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

Aunque la Ley no tiene como objetivo la creación expresa de nuevas entidades u organismos, ni el establecimiento de nuevos órganos, va a tener un inevitable impacto en el presupuesto de la Administración General de la Comunidad Autónoma, pues los objetivos de la Ley van a precisar un desarrollo normativo, la implantación de procesos administrativos de habilitación provisional de los profesionales que, sin la debida cualificación, vienen ejerciendo las profesiones a la entrada en vigor de la misma, así como la articulación de un registro de profesionales del deporte en garantía de los consumidores y usuarios.

Al mismo tiempo, el sector económico del deporte al que va destinado la Ley va a precisar de profesionales más cualificados y ello, indudablemente, requerirá acciones formativas, acreditación de competencias, etcétera.

En esta fase administrativa, de iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición, no resulta posible realizar una evaluación detallada del citado impacto económico. Será el correspondiente informe monográfico, una vez elaborado el texto articulado, el que deberá concretar tal impacto.

8.- IMPACTO DE GÉNERO

La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, dispone en su artículo 19 que, antes de acometer la elaboración de una norma, el órgano administrativo que lo promueva ha de evaluar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo. Y ha de analizar si la actividad proyectada en la norma puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo de eliminar desigualdades entre mujeres y hombres y promover su igualdad.

En la medida que esta sucinta Memoria trata de justificar la oportunidad y conveniencia de la elaboración de la Ley, es decir, se corresponde con la Orden de iniciación del procedimiento, resulta difícil determinar con precisión el impacto por razón de género de la futura Ley. Será el correspondiente informe monográfico, una vez elaborado el texto articulado, el que deberá concretar con precisión tal impacto.

No obstante lo anterior, y sin perjuicio de que la memoria final del proyecto legislativo deba ir acompañada de dicho estudio detallado sobre el impacto de género, procede adelantar que la presencia de la mujer en el mundo de las profesiones del deporte está lejos de alcanzar el nivel de presencia del colectivo masculino. Aunque no se dispone en estos momentos de un estudio exhaustivo sobre la situación de hombres y mujeres con relación al ejercicio de las profesiones propias del deporte en el País Vasco, es público y notorio que existen circunstancias significativas de desigualdad, como la abrumadora “mayoría de entrenadores hombres en las distintas modalidades deportivas”¹. Los hombres suelen incorporarse laboralmente al ámbito profesional de

¹ Informe sobre la evaluación del impacto de género con relación al Decreto sobre Deporte de Alto Nivel del País Vasco, emitido con fecha de 6 de abril de 2009 por el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.

los monitores, entrenadores o directores deportivos con mucha más facilidad y las mujeres tienen menos oportunidades.

Existen en el seno del Gobierno Vasco datos reveladores de las dificultades de integración de la mujer en el ejercicio de las profesiones del deporte. Por ejemplo, de la situación de “alarmante infrarepresentación de las mujeres entre el personal técnico” se hizo eco Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, en su informe de 3 de julio de 2009, al sugerir que “la adopción de medidas específicas dirigidas a la incorporación de las mujeres en el ámbito del entrenamiento, la gestión y el arbitraje deportivo”. Desde esta perspectiva, el proyecto legislativo a elaborar deberá contemplar este punto de partida.

Respecto a la denominación de las profesiones, el texto articulado, y sin perjuicio de las medidas normativas que se consideren oportunas, uno de los numerosos objetivos del proyecto será visibilizar mejor a la mujer en este ámbito de infrarepresentación. A tal efecto, las denominaciones de las profesiones deberán aparecer en masculino y en femenino siguiendo las recomendaciones contenidas en las publicaciones editadas por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. Aunque las instituciones que aprueban normas sobre profesiones emplean generalmente el masculino genérico, el texto legislativo deberá recoger simultáneamente los nombres de las profesiones en masculino y en femenino pues la ley desea asegurar “la visibilidad de las mujeres” en el ejercicio de las profesiones del deporte.

En cumplimiento de los principios contenidos en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres y de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, en la elaboración del proyecto se deberá promover, entre otras cosas, la realización de políticas para la igualdad de trato y de oportunidades en el acceso a las profesiones reguladas en esta Ley, en el ejercicio de las mismas, en la promoción profesional y en las correspondientes organizaciones colegiales.

Jon Redondo Lertxundi
Director de Juventud y Deportes