

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE

Decreto-ley 2/2017, de 12 de septiembre, por el que se modifica la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía.

En ejercicio de la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de deporte de conformidad con el artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, su Parlamento aprobó la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, con el voto unánime de todos los grupos parlamentarios.

El deporte en Andalucía tienen la consideración de actividad de interés general al cumplir funciones sociales, culturales, educativas, económicas y de salud.

En este sentido, debe ponerse de relieve que la estructura deportiva andaluza pivota sobre cuatro pilares básicos: la prevención y promoción de la salud, la protección de la seguridad, la educación en valores y el impulso de la calidad y la excelencia del modelo deportivo en Andalucía.

Entre las principales novedades de la Ley 5/2016, de 19 de julio, se encuentra por un lado el Título VII, que regula, con la finalidad de la salvaguardia de los derechos de seguridad y salud de las personas usuarias y consumidoras de servicios deportivos, el ejercicio de algunas profesiones del deporte.

Concretamente, en el citado Título VII, se reconocen cuatro profesiones deportivas, se establecen las cualificaciones profesionales necesarias para su ejercicio y, asimismo, se les atribuye su correspondiente ámbito funcional, siendo este un marco normativo novedoso que afecta al interés general de las personas a las que se dirige y que exige un claro esfuerzo regulador.

El objetivo de su desarrollo reglamentario es, por tanto, el de dar respuesta a una necesidad social de forma que, a partir de la entrada en vigor de esta regulación y dentro de un proceso temporalmente definido en la disposiciones transitorias de la Ley 5/2016, de 19 de julio, las distintas actividades profesionales del deporte andaluz sean ejercidas por personas con la adecuada capacitación, ofreciendo la seguridad y protección que requieren las personas usuarias.

Otro aspecto novedoso de la Ley 5/2016, de 19 de julio, se encuentra en el Título IX dedicado a la solución de litigios deportivos, siendo el elemento más innovador la creación del Tribunal Administrativo del Deporte de Andalucía, un órgano administrativo con autonomía funcional al que se le atribuye el ejercicio de todas aquellas competencias ligadas a las controversias que pueden darse en el derecho deportivo y que van desde la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores, hasta la resolución de las cuestiones disciplinarias en ese mismo ámbito.

Asimismo, se le asigna la función de resolver los recursos que en vía administrativa se interpongan frente a los acuerdos que sean adoptados por las federaciones deportivas en el ejercicio de las competencias públicas que tienen delegadas, conocer y resolver la cuestión litigiosa que se sometan a través del sistema arbitral o de mediación, así como otras contempladas en el artículo 147 de la Ley 5/2016, de 19 de julio.

Efectivamente, la creación de este nuevo órgano como única entidad de recepción y resolución de conflictos deportivos supone, de cara a los distintos agentes del deporte, tener como referente claro y único un órgano a quien dirigirse, con el fin de lograr una mayor simplificación y eficiencia en la resolución de litigios en el ámbito deportivo.

Así, al igual que sucede con la regulación del ejercicio profesional del deporte, dado el carácter innovador del Tribunal Administrativo del Deporte de Andalucía y por la naturaleza jurídica de sus competencias y sus efectos frente a terceros, en algunos casos, con carácter punitivo, requiere de un desarrollo reglamentario para poder dar

cumplimiento efectivo a lo establecido en el Título IX de la Ley 5/2016, de 19 de julio, con las garantías que son exigibles en derecho.

Por último, en la disposición final quinta de la Ley 5/2016, de 19 de julio, se establece que «La presente Ley entrará en vigor en el plazo de un mes desde el día de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, a excepción de lo dispuesto en sus Títulos VII y IX, que entrará en vigor en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de la misma», por tanto, los Títulos VII y IX entrarán en vigor el 22 de febrero 2018.

Mediante Resolución de 26 de octubre de 2016, la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, a efecto de iniciar las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía (BOE núm. 265, de 2 de noviembre de 2016), como un estadio previo a la presentación por parte del Estado de un conflicto de competencias, de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, siendo esta una circunstancia sobrevenida al desarrollo normativo que exigen los Títulos VII y IX de la Ley 5/2016, de 19 de julio.

En el apartado primero del Acuerdo de la Subcomisión que acompaña a la citada resolución, se establecía «Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los artículos 4, 11.ñ), 25, 42, 45, 47, 49, 50, 82, Título VII, «Del ejercicio profesional del deporte» (artículos 84 a 100), 116, 117, disposiciones adicionales 1.a, 2.a, 3.a, 4.a y 6.a, disposiciones transitorias 4.a, 5.a y 6.a y disposiciones finales 3.a y 4.a de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía».

A lo largo del proceso negociador sobre este conflicto de competencias se han ido solventando algunos apartados objeto de la controversia, fijados previamente en el citado apartado primero, para finalmente reducirse a tres cuestiones: (1) la acreditación de las competencias y capacidades para el ejercicio de una profesión del deporte en la Comunidad Autónoma de Andalucía, (2) la licencia deportiva –artículo 25.2– y (3) sobre la exigencia del requisito de capacitación para el ejercicio profesional del deporte en la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con aquellas personas que con anterioridad ya hubieran ejercido dicha actividad en otro Estado miembro de la Unión Europea o Comunidad Autónoma, sobre las que con fecha de 21 de abril de 2017 se ha llegado a un acuerdo que ha sido firmado y posteriormente publicado el pasado 8 de junio de 2017, tanto en el BOJA número 108, como en el BOE número 136.

En el referido acuerdo, se contempla respecto a la regulación de las profesiones tituladas, lo siguiente: a) Ambas partes coinciden en considerar que la exigencia de los grados de formación en competencias y capacidades para ejercer una profesión debe explicitarse en las competencias y conocimientos acreditados con las titulaciones adecuadas, aunque puedan existir otras formas de acreditar dicha formación, como son los títulos expedidos en otros países.

Esos mismos grados de formación en competencias y capacidades pueden acreditarse tanto mediante los títulos a los que en cada caso alude la Ley como, de igual forma, mediante las otras titulaciones, acreditaciones o certificados de profesionalidad que resulten del ordenamiento vigente en cada momento.

En este sentido, la Junta de Andalucía promoverá la modificación de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, para introducir una disposición adicional con el siguiente tenor literal: «Debe entenderse que las previsiones establecidas en los siguientes artículos: letra r) del artículo 4; letra ñ) de los artículos 11, 47, 49, 50, 82; todos los incluidos en el Título VII; letras p) y q) del artículo 116, así como de las disposiciones adicionales 1.ª a 4.ª y 6.ª; transitorias 4.ª a 6.ª y disposiciones finales 3.ª y 4.ª de la presente Ley, se refieren a los títulos aludidos en dichos preceptos en cuanto expresan la preparación en competencias y capacidades adecuadas para el ejercicio de las profesiones a las que aluden dichos preceptos.

Por lo tanto, esos mismos grados de formación en competencias y capacidades pueden acreditarse tanto mediante los títulos a los que en cada caso alude la Ley como, de igual forma, mediante las otras titulaciones, acreditaciones o certificados de profesionalidad que resulten de las leyes estatales y del resto del ordenamiento jurídico vigente en cada momento».

Este acuerdo, confirma de forma indubitable que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha actuado de conformidad con sus competencias al regular mediante ley las diversas materias contempladas en el referido texto y en concreto en lo que se refiere a la licencia deportiva y al marco normativo previo a la regulación del ejercicio profesional del deporte y, asimismo, recoge un compromiso expreso de incluir en la Ley 5/2016, de 19 de julio, una nueva disposición adicional que resulta coherente con el propio texto normativo.

Por tanto y de conformidad con el compromiso asumido por la Junta de Andalucía con el Estado en el acuerdo anteriormente citado, se hace necesaria la modificación de la Ley 5/2016, de 19 de julio, para incluir una nueva disposición adicional que recoja el contenido del acuerdo primero, siendo esta una cuestión no previsible en origen y que resulta ineludible para iniciar seguidamente la tramitación del desarrollo reglamentario del referido Título VII, por consiguiente esta medida resulta coherente con la finalidad de atender el interés general que suscita este nuevo marco normativo y que exige, como se ha indicado, la aprobación de un reglamento.

De otro lado, la existencia del conflicto competencial en torno a numerosos preceptos de la Ley que afectan a los Títulos VII y IX, ha supuesto que en base al principio de buena regulación contemplado en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no se haya iniciado con anterioridad el proceso de tramitación de los reglamentos reguladores de esos títulos, que como se ha advertido anteriormente, exigen tanto por su naturaleza, como por su carácter innovador, de un desarrollo normativo que dé sentido a su entrada en vigor, evitando cualquier inseguridad jurídica en la aplicación de dichos Títulos, lo cual requiere ahora un aplazamiento de su entrada en vigor hasta tanto no se apruebe su desarrollo reglamentario.

En relación con esta circunstancia, resulta conveniente aludir a la jurisprudencia constitucional respecto al uso del Decreto-ley, en concreto al fundamento jurídico quinto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1983, de 4 de febrero, que recoge que «[...] la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes [...]».

Igualmente, en cuanto al Título IX de la Ley 5/2016, de 19 de julio, hay que tener en cuenta varios factores que justificarían una aclaración, en su caso, ampliación y concreción del momento de su entrada en vigor. Así, la oportunidad de la misma encuentra su fundamento, en primer lugar, en el objetivo de evitar cualquier duda o discrepancia que pudiera existir sobre el régimen jurídico actualmente vigente, dado que la derogación expresa de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, que se produce por la disposición derogatoria única de la Ley 5/2016, de 19 de julio, podría generar cierta inseguridad al respecto, que si bien es subsanable con los criterios exegéticos existentes, sí que dada la materia que aborda, potestad sancionadora y disciplinaria, aconseja la eliminación de cualquier elemento interpretativo que genere controversia al respecto, a fin de dotar de la mayor certeza y seguridad jurídica a esta cuestión.

En este sentido, conviene recordar que no parece discutible que en el régimen disciplinario los principios y las garantías constitucionales deberán ser tenidas en cuenta en el desarrollo de los procedimientos de tal naturaleza. Así, la jurisprudencia ha declarado de forma reiterada que los principios limitadores del ius puniendi en un Estado social y democrático de Derecho son de aplicación al Derecho administrativo sancionador, pues ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo (STC 18/1981) de 8 de junio y ello, precisamente, se ha de respetar, obviamente con sus particularidades, en el ámbito disciplinario, lo que por otra parte suele estar normativamente exigido, de ahí la importancia de eliminar cualquier atisbo de duda sobre el régimen jurídico vigente.

Por otra parte, en segundo lugar, también habría que tomar en consideración el carácter novedoso y ambicioso de la nueva regulación, como ya se ha reiterado, que en algunos aspectos, como la creación del Tribunal Administrativo del Deporte de Andalucía aconseja garantizar que su entrada en vigor se produzca con la entrada en vigor del Decreto que lo desarrolle, estableciendo para ello un plazo razonable para la correspondiente tramitación del referido texto normativo, salvando así las circunstancias sobrevenidas ya aludidas.

Efectivamente, un ejercicio regulatorio prudente y responsable que atendiera y diera sentido a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en virtud de los cuales el inicio de la tramitación de una norma debe producirse siempre y cuando se actúe en un estado de certeza y claridad respecto al marco normativo aplicable, y en este caso en lo que se refiere a las competencias para llevarlo a cabo, así como en base al principio de lealtad institucional entre ambas Administraciones –Estado, Junta de Andalucía–, supuso posponer el inicio de la elaboración y posterior tramitación del desarrollo reglamentario de los Títulos VII y IX de la Ley 5/2016, de 19 de julio.

Esta circunstancia se ha dado durante un plazo de 11 meses, entre la aprobación de la Ley (julio de 2016) y la publicación del acuerdo alcanzado con el Estado (junio de 2017), lo cual justificaría modificar el plazo previsto para el desarrollo reglamentario de ambos Títulos por un periodo de al menos 11 meses. No obstante, no debe obviarse el carácter innovador de ambos Títulos en el sentido de no atender a modelos normativos ya existentes, e igualmente, la complejidad de su desarrollo reglamentario viene acentuada por la incidencia frente a terceros de este nuevo marco normativo, así como por su incidencia en la organización interna de la propia Administración de la Junta de Andalucía.

Por tanto, en un ejercicio de responsabilidad y prudencia administrativa a la vista de los principios de buena regulación referidos, resulta conveniente trasladar el mandato de aprobar su desarrollo normativo con anterioridad al mes de abril de 2019, dando así el espacio temporal suficiente para el desarrollo de la larga y compleja tramitación que requiere un responsable ejercicio regulatorio de ambos Títulos, en pos de la seguridad jurídica exigible.

En definitiva, queda claro que en este supuesto tanto el elemento temporal dado el hecho no previsible del conflicto competencial planteado por el Estado, así como razones de interés general y seguridad jurídica constituyen los factores claves que justifican el recurso al Decreto-ley como norma reguladora.

Concurren, por lo tanto, circunstancias excepcionales y relevantes que determinan la necesidad de una acción normativa inmediata que no se puede demorar durante el tiempo necesario para tramitarla por el procedimiento legislativo ordinario, puesto que se trata de dar respuesta a una situación fáctica que afecta al interés general de la ciudadanía y en concreto a los agentes del deporte, siendo ello, asimismo, coherente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ5). De esta manera, la regulación contenida en este Decreto-ley cumple los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que se exigen para la utilización de este instrumento normativo, previstos en el artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Finalmente, de lo indicado se puede afirmar que la presente norma cumple con los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya que el Decreto-ley responde a un interés general y a razones de seguridad jurídica, siendo este instrumento el más adecuado para abordar con la premura anteriormente aludida dichas necesidades, sin que se establezcan restricciones en los derechos a los ciudadanos, ni cargas administrativas.

Por todo ello, en el ejercicio de la facultad concedida por el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a propuesta del Consejero de Turismo y Deporte y de conformidad con lo previsto en el artículo 27.3 de Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el día 12 de septiembre de 2017,

D I S P O N G O

Artículo único. Modificación de Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía.
Se modifica la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía en los siguientes términos:

Uno. Se añade una nueva disposición adicional, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional décima. Acreditación de los grados de formación en competencias y capacitación.

Debe entenderse que las previsiones establecidas en los siguientes artículos: letra r) del artículo 4; letra ñ) de los artículos 11, 47, 49, 50, 82; todos los incluidos en el Título VII; letras p) y q) del artículo 116; así como de las disposiciones adicionales 1.^a a 4.^a y 6.^a; transitorias 4.^a a 6.^a y disposiciones finales 3.^a y 4.^a de la presente Ley, se refieren a los títulos aludidos en dichos preceptos en cuanto expresan la preparación en competencias y capacidades adecuadas para el ejercicio de las profesiones a las que aluden dichos preceptos.

Por lo tanto, esos mismos grados de formación en competencias y capacidades pueden acreditarse tanto mediante los títulos a los que en cada caso alude la Ley como, de igual forma, mediante las otras titulaciones, acreditaciones o certificados de profesionalidad que resulten de las leyes estatales y del resto del ordenamiento jurídico vigente en cada momento.»

Dos. Se añade una nueva disposición transitoria con el siguiente tenor literal:

«Disposición transitoria octava. Vigencia del Título VII de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre.

Hasta tanto no entre en vigor el Título IX de esta Ley continuará en vigor el Título VII de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, y su normativa de desarrollo.»

Tres. Se modifica la disposición final primera que queda redactada de la siguiente manera:

«1. El desarrollo reglamentario de esta Ley se llevará a efecto de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el artículo 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El desarrollo reglamentario de los Títulos VII y IX deberá estar aprobado antes del 1 de abril de 2019.

2. Mediante Decreto del Consejo de Gobierno, se aprobarán las actualizaciones necesarias de las modalidades y especialidades reguladas en el Anexo de esta Ley.»

Cuatro. Se modifica la disposición final quinta que queda con la siguiente redacción:

«La presente Ley entrará en vigor en el plazo de un mes desde el día de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía a excepción de lo dispuesto en sus Títulos VII y IX, que entrarán en vigor en el momento de la entrada en vigor de su desarrollo reglamentario.»

Disposición final única. Entrada en vigor.

El presente Decreto-ley entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 12 de septiembre de 2017

FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
Consejero de Turismo y Deporte

SUSANA DÍAZ PACHECO
Presidenta de la Junta de Andalucía