

Crónica de la Jornada “La licencia Deportiva Única”



Por Ponç PUIGDEVALL
Enviado especial de IUSPORT

Durante los días 20 y 21 de febrero de 2014, se celebraron las **Jornadas sobre la licencia deportiva única**, en la segunda edición del Foro José Higuera de la Real Federación Española de Tenis (RFET) y la Fundación del Tenis Español, en el Hotel Gran Marina de Barcelona. Las jornadas fueron dirigidas por Eduardo Gamero Casado y Santiago Prados Prados.

El motivo de las Jornadas fue el análisis y estudio del proyecto de modificación del artículo 32.4 de la Ley 10/1990 de 15 de octubre, del Deporte incluida en el Proyecto de Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

A las 17 horas del jueves 20 de febrero se procedió a la inauguración de las jornadas por parte de **Gerard Figueras**, Director del Consell Català de l'Esport y representante de la Secretaria General de l'Esport de la Generalitat de Catalunya; **David Moner**, Presidente de la Unió de Federacions Esportives Catalanes (UFEC); **Daniel Laga**, Coordinador d'Esports de la Diputació de Barcelona; y **Eduardo Gamero**, Catedrático de Derecho Administrativo y Consejero Legal)



Daniel Laga, Gerard Figueras, Eduardo Gamero y David Moner

En su breve presentación **Gerard Figueras** mostró su preocupación por la reforma objeto del debate, puesto que, en su opinión, se trata de una propuesta que afecta al ámbito competencial exclusivo de la Comunidades Autónomas, que se ha tramitado sin el suficiente diálogo por parte del Gobierno y el CSD, añadiendo que el sistema de licencias existente es un sistema que funciona con normalidad y que, en su opinión, no existen elementos que justifiquen la modificación. Informó que, tanto desde la Generalitat de Catalunya, como desde el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió se ha solicitado la retirada del Proyecto de Ley.

David Moner mostró asimismo su disconformidad con la reforma, con la expresión de que el Gobierno del Partido Popular ha “pasado el rodillo de su mayoría absoluta” para proponer una reforma que considera anticonstitucional y única en Europa y cuya eventual litigiosidad puede producir efectos muy graves en el tejido asociativo deportivo catalán.

Inició asimismo en las consecuencias económicas de la reforma que, en su opinión, provocará consecuencias para todo el sector, puesto que con la licencia única se deberían habilitar el 100% de las licencias de las Federaciones Autonómicas. Según los datos facilitados por la UFEC, actualmente sólo se habilitan para participar en competiciones estatales aproximadamente un 25% del total de las licencias, sumando dicha cifra un importe de aproximadamente 1,5 millones de euros en concepto de compensación a las Federaciones Españolas. Si se aplicara la licencia única y se habilitaran la totalidad de las licencias de las Federaciones Catalanas, dicho importe alcanzaría entre 10 y 12 millones de euros sólo en Cataluña, importe que, salvo pacto, acabarán pagando los deportistas.



Daniel Laga opino que nos encontramos ante una “cruzada” contra el deporte de base, que incluye la presente reforma de la licencia única, el aumento del IVA en las actividades relacionadas con el deporte y las Inspecciones de Trabajo que están sufriendo los clubes deportivos en Catalunya. Ante esta situación, destaca la absoluta unidad de todos los representantes del deporte catalán en contra de la reforma, incluyendo a deportistas, clubes, Federaciones, UFEC, Ayuntamiento de Barcelona y Gobierno de la Generalitat.

Añade asimismo que el impacto y perjuicio de la reforma es muy grande para deportistas, clubes y Federaciones, pero que dicho impacto es mínimo en relación con el presupuesto del Estado español. En este sentido, considera que la motivación de esta reforma es de carácter político, con la triple intención de: 1) reducir la capacidad de decisión de la Federaciones Autonómicas, 2) menguar su capacidad financiera y 3) atacar las competencias específicas de éstas.

Finalmente participó **Eduardo Gamero**, presentando propiamente las jornadas en sí, que parten con la idea inicial de difundir, analizar y formar una opción en relación con la reforma presentada para lo cual las Jornadas se dividen en dos partes, la más técnica-jurídica, que incluye la ponencia del Luis Baena, analizando la licencia única en su visión más técnica, el análisis crítico de la reforma, por Santiago Prados, y el análisis sobre la supuesta simplificación de la Administración por parte de Eduardo Gamero y una segunda parte sobre sistemas federativos de integración y homologación, por parte de representantes de diversas federaciones.



Eduardo Gamero y Santiago Prados, Directores de las Jornadas

El abogado **Luis Baena** comenzó la serie de ponencias con la titulada “**La licencia deportiva única**”.



El Proyecto de Ley para la Racionalización del Sector Público contiene una modificación de la Ley del Deporte, concretamente el apartado 4 del artículo 32, en el que se regula la licencia deportiva única, la cual, previa obtención, habilitará a su titular “para participar en cualquier competición oficial de carácter oficial, cualquiera que sea su ámbito territorial, cumplidos los requisitos específicos.”

Según Baena, el contexto económico y social generado por la crisis económica ha puesto de relieve la premisa de que el Sector Público debe ser sostenible en el tiempo y debe garantizarse la eficiencia en la gestión de los recursos y esta medida se encuadra en la operación de racionalización de la estructura de la Administración Pública, cuyo antecedente previo es la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En relación con los antecedentes de la Reforma, el 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros acordó la creación de una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que elaboró un informe con las

propuestas de medidas que dotaran a la Administración del tamaño, eficiencia y flexibilidad acorde con sus funciones.

La licencia deportiva única es una de las medidas propuestas por el Informe CORA, la cual, previo desarrollo reglamentario, extiende el principio de unidad de mercado al ámbito del deporte no profesional, con la intención de eliminar duplicidades y reducir los trámites administrativos necesarios para la práctica deportiva, que, a criterio del ponente, comportarán las siguientes ventajas:

- i) Simplificación de las actuaciones en la tramitación de las licencias de deportistas, entrenadores, árbitros y clubes.
- ii) Mejora de la movilidad geográfica de los deportistas para poder participar en competiciones de CCAA diferentes a las de su residencia.
- iii) Abaratamiento de los costes asociados a la obtención de licencias.

En este punto, Luis Baena comenta el que, en su opinión, es uno de los puntos que está siendo objeto de análisis crítico por parte de “todas las federaciones”: con la introducción del modelo de licencia única y la atribución de la expedición de las mismas a las federaciones autonómicas, las federaciones estatales podrían dejar de percibir ingresos por la homologación de las licencias de ámbito nacional que venían percibiendo con lo que se establecerá una compensación por parte de las federaciones autonómicas que se determinará reglamentariamente y previo acuerdo adoptado en la Asamblea General de la Federación Estatal.



Luis Baena y Santiago Prados

Tras un análisis del articulado de la reforma, concluye el ponente que es un proyecto que busca que la licencia federativa, independientemente de las CCAA donde sea expedida, sirva para toda España, y se eviten los 4 modelos de gestión diferentes existentes en el momento.

En relación sobre la polémica sobre la vulneración de las competencias exclusivas de las CCAA, el ponente considera que la “incidencia supraautonómica” que propone el Legislador parte de la posibilidad de establecer estructuras de cooperación, coordinación y colaboración en base al artículo 149.1.18 de la CE, pero, en ningún caso, la Reforma se ha fundamentado en dicho título (ni en ningún otro precepto constitucional), sino en las Sentencias del TC 110/2012 de 23 de mayo y 80/2012 de 18 de abril que atribuyen un cierto título competencial del Estado para la ordenación de su propia competición y para ordenar elementos de relación supraautonómica.

Asimismo, recuerda que el Consejo de Estado ha señalado expresamente que dicho texto respeta las competencias de las CCAA reiterando lo que la norma ya incluye, esto es, que la expedición de licencias es competencia de las Federaciones Autonómicas.

En relación con el contenido literal de la reforma, argumenta Baena que ésta permite una racionalización y eficacia de las licencias administrativas, facilitando los trámites al deportista ya que permite que la expedición de licencias se produzca por una doble vertiente, la licencia autonómica y la estatal, con la característica común de que ambas vertientes habilitan el ejercicio deportivo autonómico y estatal y viceversa, razón por la que el ponente considera que el régimen es concurrente y no excluyente, a pesar de que la reforma está en estado embrionario y es susceptible de enmiendas y el posterior desarrollo reglamentario.

A continuación, y previo análisis de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, argumenta el Baena que la tramitación de una única licencia por parte de las Federaciones autonómicas con validez en todo el territorio nacional, no supondrá en ningún caso la pérdida de competencias, sino que pondrá en valor el “extraordinario trabajo” de las federaciones autonómicas, dándole una visibilidad mayor, aumentando su capacidad de crecimiento y evitando los obstáculos existentes generados por la existencia en la actualidad de 19 modalidades de licencias autonómicas.

Añade también que no supondrá un encarecimiento del coste de la licencia, sino que permitirá que los costes asociados a la misma (seguro médico, gastos de desplazamiento o alojamientos) puedan ser abaratados al facilitar acuerdos con mayoristas de cada sector y permite a todas las federaciones (estatales y autonómicas) tener un censo actualizado de todos los federados en cada deporte, facilitando los procesos electorales, abaratando los costes de los mismos y evitando la litigiosidad.

Asimismo expone que en ningún lugar se señala que la compensación económica pueda detraer recursos a las federaciones autonómicas ni que esta decisión corresponda exclusivamente a la federación estatal.

Finaliza su exposición Baena con las siguientes conclusiones:

“La modificación de la Ley del Deporte de 1990 para regular la licencia deportiva única pretende impulsar las reformas normativas necesarias para remover los obstáculos en la práctica deportiva, para mejorar las condiciones en las que se practica el deporte, y para garantizar la igualdad y seguridad en las condiciones de las competiciones deportivas para el territorio nacional, porque así lo exige la Constitución Española”.

“En este sentido se ha elaborado una propuesta normativa, validada por el Consejo de Estado, que ha sido elaborada por y para el deporte, desde el propio deporte, teniendo en cuenta la amplia participación de Federaciones nacionales y autonómicas que están contribuyendo, y todavía ahora, en su elaboración. Y que seguirán haciéndolo durante la tramitación parlamentaria y, por supuesto, en la elaboración del Reglamento imprescindible para su aplicación.

“Por ello entiende esta parte que no es posible enjuiciar ni determinar la maldad o bondad de una Reforma si no se conoce todo el proceso que se está llevando a cabo debiendo analizar y enjuiciar la misma una vez concluyan todos los trámites legales necesarios para su puesta en marcha”.

Posteriormente a la ponencia, se produjo un encendido debate entre los asistentes, muchos de ellos no conformes con las explicaciones del ponente.

El primero en intervenir fue **Isidoro Hornillos**, Presidente de la Federación Gallega de Atletismo, que también representa a la Comisión Interterritorial de las Federaciones Autonómicas, quien señaló que, a pesar de que la reforma establece que serán las Federaciones Autonómicas las que emitirán la licencia, el coste de dicha licencia se establecerá por la Federación Española.

Alude también a la Exposición de Motivos, de la que se pregunta cómo se entiende que la reforma pueda reducir costes para las Federaciones y a la vez aumentar los recursos financieros de las Federaciones Estatales.

A continuación, **David Moner**, Presidente de la Unió de Federacions Esportives Catalanes (UFEC), señaló que, a diferencia de las Federaciones Autonómicas (Catalanas), las Federaciones Estatales son Presidencialistas y con lo que muy probablemente las Asambleas Generales de las Federaciones Estatales aprueben las medidas que propongan los Presidentes sin tener en

consideración las distintas necesidades de cada Federación Autonómica, por no decir las necesidades del Deporte de Base. Añade también que cada deporte es diferente y difícilmente se podrá centralizar las compras mediante mayoristas puesto que en muchos casos las necesidades son distintas y existe la posibilidad de incurrir en casos de competencia desleal al obligar a utilizar ciertos servicios.

Posteriormente intervino **Miguel Medina**, Presidente de la Federación Española de Pádel, señalando que su Federación tiene en vigor la licencia única desde 1997, es decir, todos sus federados están habilitados por la Federación Española, pero no todas las Comunidades Autónomas cobran lo mismo, puede ser proporcional y se distribuye en la Asamblea General.

Antoni Cuadrada, Director General de la Federación Catalana de Tenis efectúa un diagnóstico del modelo actual, reflexionado en que el PVP (Precio de Venta al Público) de la licencia, propuesto por cada Federación autonómica, puede ser distinto en relación con sus costes implícitos. En relación con dichos costes, los relativos a los Seguros sí pueden ser susceptibles de una compra conjunta y puede ser una buena medida, y en relación con el coste de homologación de las licencias estatales, actualmente ya se aprueba por Asamblea General de la Federación Española, y es el mismo importe para todas las licencias habilitadas.

En este punto, el co-director de las Jornadas, **Santiago Prados**, tomó la palabra para aclarar que el concepto existente actualmente es el de la Homologación o habilitación de las licencias, es decir, el deportista solicita a la Federación Autonómica de su residencia la expedición de su licencia y si quiere o puede competir a nivel estatal, dicha licencia es habilitada por la Federación Española, mediante el pago de una cuota específica que incluye los seguros mínimos que cubren dichas competiciones estatales. Aclara, asimismo, que el actual proyecto modifica este sistema, y no se homologaran las licencias para participar en competiciones estatales, solamente habrá una única licencia que servirá para participar en todas las competiciones.



Luis Baena y Santiago Prados

Al hilo de la intervención anterior, interviene **Juan Anton Camuñas**, expresidente de la Federación Catalana de Vela y ex Secretari General de l'Esport de la Generalitat de Catalunya, quien califica el proyecto de ley como un “pegote” que no es congruente con la Ley del Deporte ni con ella misma. Argumenta que la normativa actual otorga competencias a las Federaciones Españolas únicamente en la representación internacional y la ordenación de las competiciones de carácter estatal, así pues, si no se es competente, no se puede cambiar el sistema de licencias.

A continuación, **Santiago Prados Prados**, miembro del Comité Andaluz de Disciplina Deportiva, presentó la ponencia “**Análisis crítico del proyecto de modificación del artículo 32.4 de la ley 10/1990 de 15 de octubre, del Deporte**”.



Inicia la ponencia Prados introduciendo unas cuestiones previas y esenciales para poder analizar la reforma.

La primera de las cuestiones a considerar es la distribución de las competencias relacionadas con el deporte en el marco jurídico estatal.

La Constitución Española establece en su artículo 148.1.19 que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.” Dichas competencias han sido asumidas por las Comunidades Autónomas, en sus Estatutos de Autonomía, configurándose así como una competencia exclusiva de las CCAA.

El Estado no tiene ningún título constitucional específico, pero mediante el desarrollo jurisprudencial, se reserva ciertas competencias en materia deportiva en base a las Sentencias del Tribunal Supremo SSTC165/1994, 16/1996, que reserva “otras competencias como títulos residuales de intervención en el deporte” y las Sentencias SSTC 80/2012, 110/2012, en las que se establece como título propio la “ordenación de la actividad deportiva y la coordinación supraautonómica”.

La segunda cuestión previa, es la relativa a la publicación del deporte.

Tradicionalmente, la actividad deportiva se ha considerado una actividad privada pura y dura, pero, en cierto momento, la Administración “rescata” la competencia relativa a la gestión de la actividad deportiva para “cederla o delegarla” a las Federaciones deportivas, que son quienes ejercen dicha competencia, pasando así las federaciones a ejercer funciones públicas delegadas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores de la Administración. Claro ejemplo de estas funciones delegadas son las relativas a la organización de las competiciones de carácter oficial, los procesos electorales, la disciplina deportiva y la licencia.

La última de las cuestiones previas es la referida a la naturaleza de la licencia federativa.

La licencia fue históricamente un título de acceso únicamente a la competición oficial, pero su evolución ha acabado transformándola en una puerta de acceso a la organización federativa, configurándose en una autorización administrativa, de carácter territorial y en un título de ejecución de la competencia pública (incluyendo el control de la competición, la sujeción al régimen disciplinario y al régimen electoral).

Actualmente, el sistema vigente de la licencia deportiva creado por la Ley 10/90 establece dos opciones para acceder a las competiciones oficiales estatales; (i) la licencia expedida por la federación española directamente o (ii) la licencia expedida por la federación autonómica habilitada (homologada) por la federación española según requisitos y condiciones.

Así pues, dicha regulación (vigente) implica las siguientes consecuencias:

El modelo deportivo federado se acoge al principio de territorialidad (vertical, no horizontal) conforme a los títulos competenciales de las administraciones actuantes en materia del deporte, teniendo facultades para actuar en su propio territorio, y en el ámbito estatal (previa habilitación), pero no en el ámbito de distintas CCAA.

La habilitación u homologación (cooperación ejecutiva interadministrativa) es opcional, pero es el modelo generalizado de participación en la competición estatal, superando así el principio de territorialidad establecido por las limitaciones competenciales de las Administraciones competentes.

La regulación establecida en la Ley 10/90 y el RD 1835/1991 es claramente deficiente, pero no ha tenido consecuencias, ya que las entidades participantes se han adaptado para conformar un modelo coherente y estable.



Santiago Prados

A continuación, y antes de entrar a analizar el contenido de la reforma, **Santiago Prados** contextualiza la modificación partiendo de la base de que esta reforma se fundamenta en el principio económico y de libertad de acceso a los mercados, el cual, a su criterio, tiene sentido en el ámbito del deporte profesional, pero es discutible en el caso de deporte de base.

En este sentido, también considera discutible fundamentar la reforma en el contexto de las medidas de reforma de la estructura de la Administración (INFORME CORA, Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado, y el Proyecto de Ley de racionalización del sector público y demás medidas), dada la especialidad del deporte, y más considerando el escaso dialogo con los agentes deportivos y las administraciones autonómicas afectadas.

Entrando en la reforma propiamente dicha, el ponente expone los principales puntos de la reforma de la licencia única:

1. Participación en cualquier competición oficial (estatal o autonómica); prevalencia de la actividad deportiva frente al titular que expide la licencia.
2. Expedida con carácter único (universal).

3. Compensación suficiente a las federaciones estatales (pero no a la inversa).
4. Inscripción registral constitutiva y elaboración de un censo único, todo por la Federación Estatal.
5. Sanciones de inhabilitación universal en casos de dopaje.
6. Controles previos antidopaje para la obtención de la licencia.

Entrando ya en el análisis crítico, el ponente considera que la reforma puede afectar en los siguientes ámbitos:

1. Afectación al modelo territorial y competencias.
2. Afectación a los derechos inherentes a la licencia.
3. Incremento de cuotas de seguros.
4. Titulaciones deportivas.
5. Igualdad de la competición y deportes colectivos.
6. Selecciones y campeonatos autonómicos.
7. Despatrimonialización de las Federaciones Autonómicas.
8. Modificaciones normativas.

1. El principal problema que conlleva la reforma es la afectación del modelo territorial así como la injerencia en las competencias asumidas por las CCAA.

Es decir, las CCAA asumen las competencias exclusivas del deporte en su ámbito territorial y las ceden a cada una de las federaciones autonómicas que crean, gestionan y desarrollan el propio deporte en su ámbito territorial, en especial el deporte de base no profesional. Así pues, dicha afectación provocará que independientemente de la voluntad de cada federación autonómica, cualquier deportista pueda acceder y participar en cualquier competición independiente de cual sea su Federación, vulnerando, no solo la reserva competencial, sino el propio sistema normativo de cada federación.

2. Otro punto a considerar es la alteración de derechos y deberes asociados a la licencia.

En este sentido destaca que la licencia no es únicamente una autorización administrativa para la práctica del deporte, sino es la integración en una asociación con una normativa propia y un régimen de sujeción especial que, obviamente, se verá afectado por una libre participación de cualquier federado en una federación distinta a la suya propia.

En este sentido, la licencia comporta la condición de elector y elegible en los procesos electorales propios de cada federación. Ninguna previsión se hace al respecto. Más complejo aún es la afectación del régimen disciplinario, ya que se producirá la ruptura de la unidad de del ejercicio de la potestad disciplinaria deportiva, debiéndose distinguir entre las infracciones a las

reglas del juego o la competición y las infracciones a las normas generales deportivas. Como ejemplo, puede suceder que un deportista con licencia expedida por una federación andaluza que participe en una competición valenciana pueda ser sancionado por los comités disciplinarios de esta última federación por infracciones de las reglas del juego, pero no pueda ser sancionado por infracciones a las normas generales deportivas, aun cuando la infracción tenga lugar en el contexto de la propia competición. También destaca la incertidumbre de los reconocimientos recíprocos en las sanciones disciplinarias (dopaje). En cualquier caso, ninguna previsión se hace al respecto.

3. Otro problema que puede comportar la reforma, contrariamente a la intención del legislador, es el incremento de las cuotas de los seguros a consecuencia de la extraterritorialidad.

A pesar de que los seguros puedan concentrarse en una gran central de compras, el hecho de que los deportistas puedan competir en múltiples competiciones autonómicas puede ser considerado por las compañías aseguradoras como un aumento de las situaciones de riesgo, ya que el mismo seguro deberá cubrir muchas más competiciones. Al punto anterior puede añadirse una previsible movilidad en busca del seguro más bajo, provocando así situaciones de competencia desleal.

4. Tampoco define la ley cual será la previsión en relación con las titulaciones exigidas para ejercer en distintas competiciones.

5. Otra consecuencia no deseada que puede comportar la vulneración de la igualdad de la competición y buenas prácticas, entendida ésta como la decisión de competir en ámbitos territoriales más favorables a efectos clasificatorios. Similar problemática puede generarse en los deportes colectivos.

6. En cuanto a las Selecciones y campeonatos autonómicos, debería redefinirse todo el sistema, puesto que la participación abierta por parte de cualquiera modificaría los criterios para ser seleccionables así como los criterios para considerar a un deportista campeón de una CCAA.

7. En relación con la despatrimonialización de las Federaciones Autonómicas, al conceder la licencia única la capacidad de participar en cualquier competición de cualquier CCAA se puede producir la paradoja de que la Federación Autonómica que organice una competición (con los gastos a ella asociados) no tenga asegurado un ingreso directo por parte de sus participantes ya que pueden tener la licencia en vigor en otra CCAA.

8. Por último, todas estas problemáticas obligarían a profundas modificaciones en las normativas de las CCAA.

El catedrático de Derecho Administrativo, **Eduardo Gamero Casado**, inauguró la jornada del viernes 21 de febrero, mediante la presentación de la ponencia titulada **“La licencia deportiva única en la era de la simplificación administrativa: modelos de referencia y propuestas constructivas”**.



Según Gamero, a efectos de analizar el concepto de la simplificación administrativa es necesario contextualizar la naturaleza jurídica la Licencia Deportiva como carga administrativa.

En este sentido, una de las funciones públicas delegadas de las Federaciones deportivas es la expedición de licencias, así pues, el régimen jurídico de la licencia no se puede definir libremente, sino que está sometido a las exigencias del Derecho público, a diferencia de otros países.

Así pues, la Licencia es una carga administrativa, configurada como un título habilitante jurídico-administrativo, que supone una medida restrictiva de derechos y, como tal, está sujeta al principio de legalidad (art 9.3 CE) pudiendo ser impuesta únicamente por Ley.

A continuación, el ponente analizó el contexto socio-económico actual que fundamenta la reducción de las cargas administrativas así como efectuó un análisis de derecho comparado en relación con la simplificación administrativa basado en los siguientes puntos:

- Incremento progresivo de la carga administrativa.
 - o Coste total de las cargas administrativas:
 - UE, 3.6% del PIB
 - España -4.6 del PIB= 40.000 mill /año
- Informe Doing Business 2014: España posición 52 en facilidad para hacer negocios, posición 142 en facilidades para iniciar una empresa
- Análisis de derecho comparado sobre normativa de simplificación

➤ UE

- Directiva de servicios + secuelas (transposiciones; p. ej. Ley 17/2009 LAAS)
- Plan 2007-2012 de reducción de cargas administrativas
- Actual programa Regulatory fitness
- Evaluaciones de impacto normativo

➤ Estado

- Ley 11/2007, de acceso electrónico
- RD 1083/2009, de análisis de impacto normativo
- Ley 2/2011, de economía sostenible
- Informe CORA
- Ley 14/2013, de apoyo a emprendedores
- Ley 20/2013, de garantía de unidad de mercados (LGUM)
- Ley 27/2013, de racionalización de la Administración Local



A continuación efectuó un análisis del Informe CORA, comparando sus fundamentos con las técnicas de simplificación existentes a nivel internacional, a efectos de analizar si dichas técnicas se han aplicado en la licencia única.

Así pues, expuso que, para poder reducir las cargas en sentido estricto, es necesario un cálculo comparativo de costes macroeconómicos para todos los afectados así como un estudio económico de cargas administrativas, que aporte datos específicos sobre el ahorro, los afectados etc. No se aporta ningún estudio en este sentido, ni tampoco se emplean otras técnicas de reducción de cargas o agilización de trámites (ni administración electrónica, ni reducción de plazos de expedición).

El siguiente punto a tratar son los límites de la simplificación, en especial, el título competencial en el que se basa toda la reforma. Así pues, la simplificación administrativa no constituye, *per se*, un título competencial autónomo, debería existir una competencia estatal previa que sustentara la reforma, pero no existe, a pesar de invocar distintas leyes. Así pues, no existe ninguna justificación competencial para la recentralización de competencias en materia deportiva.



Eduardo Gamero y Gerard Figueras

¿Cuál es el fundamento de la reforma?, se preguntó el ponente.

La Disposición Final primera del Proyecto de Ley invoca como título competencial el art 149.18 (las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) para fundamentar los artículos 24-26 del Proyecto, pero no para el art. 23 (modificación de la Ley Deporte, y el asunto que aquí nos ocupa), así pues, la reforma carece de fundamentación jurídica específica a pesar de que está en el mismo capítulo de “simplificación”. A mayor abundamiento, el título competencial del art 149.1.18 no podría considerarse válido ya que atribuye competencia sobre el procedimiento administrativo común y sólo permite dictar normas sustantivas generales conformadoras de todos los procedimientos administrativos (STC 227/1988).



Eduardo Gamero

A continuación, el ponente analizó el concepto de la supraterritorialidad por el que se justifica la actuación del Estado sobre las CCAA, configurándose como un criterio expansivo de competencias estatales cuando existe un interés superior que no puede ser atendido por las CCAA. Pero asimismo, el concepto de supraterritorialidad no supone la atribución competencial al Estado fuera de los supuestos constitucionalmente previstos ya que exige identificar un título estatal que fundamente la coordinación supraterritorial (SSTC 37/1981, 146/1986, 194/2011). Como ya se ha comentado, el deporte no es un título competencial reservado al Estado (únicamente las relaciones internacionales, y a partir de las SSTC 80 y 110/2010).

Otro concepto utilizado para justificar la reforma es el mercado único, ¿puede ser aplicado este concepto en el Deporte?

Afirmó el ponente que el deporte sí es una actividad económica, en todas sus manifestaciones, tanto profesional como popular y que la licencia deportiva es un título habilitante para dicha actividad, así pues, podría invocarse el título competencial de “Bases y coordinación de la actividad económica” del art 149.1.13 CE. Dicho título, pese a que está considerado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no ha sido invocado en la Disposición Final primera.

En todo caso, si se considera fundamentar la Reforma en dicho título competencial, siempre debería respetar el principio de proporcionalidad, principio constitucional que preserva la libertad del ciudadano, aplicable a toda medida restrictiva de derechos (STC 66/1985, 207/1996) y que se compone de 3 exigencias, idoneidad (la medida debe cumplir el fin previsto), necesidad (no existencia de otra medida más moderada para lograr el mismo fin) y proporcionalidad en sentido estricto (la medida ofrece más beneficios para el interés general que perjuicios para otros intereses en conflicto).

Así pues, la Licencia deportiva única sería desproporcionada en los siguientes casos:

- (i) Si se impone a todos los deportistas la necesidad de obtener una licencia única, integrándose en la organización deportiva a nivel estatal, aun cuando no lo deseen, ni lo necesiten.
- (ii) Si se impone incluso a aquellos que no puedan participar en la competición estatal (por no superar marcas o por estar la competición organizada en categorías o niveles territoriales).
- (iii) Si es a título oneroso, ya que impone el pago de nuevas cargas administrativas.
- (iv) Si integra forzosamente al deportista en una nueva relación de sujeción especial.

Analizó el ponente en este punto el concepto de sujeción especial, entendida como el “sometimiento a un cuerpo normativo peculiar y más intenso que a la ciudadanía en general (STC 2/1987, 69/1989), aplicable en el ámbito del deporte federado (STSJ Madrid 03/06/98).

Actualmente la legalidad de esta sujeción especial se salva hasta hoy por la voluntariedad del vínculo, pero si la licencia autonómica conllevase la estatal como se propone, la relación de sujeción especial se torna en obligatoria y ello resulta de dudosa constitucionalidad ya que somete a deberes excesivos y desproporcionados como, por ejemplo, el régimen disciplinario y el dopaje (localización de deportistas, controles fuera de la competición, etc.).

Así pues, el ponente afirmó que la norma es inepta para cumplir con el fin que supuestamente se propone, en concreto, y a modo de recapitulación,

1. No existe competencia estatal que la fundamente.
2. No se simplifica:
 - a. No se suprimen trámites, se incrementan=burocracia superflua (todos los deportistas autonómicos habrán de tener licencia estatal y viceversa, incluso los que no la quieran o no la necesiten).

- b. Supone un aumento de cargas administrativas (se añade el coste por la tramitación del “registro” estatal y el seguro obligatorio aumentará su prima al abarcar una cobertura más amplia)
- c. No agiliza o racionaliza el procedimiento de ningún modo (acortando plazos, implantando administración electrónica)



Eduardo Gamero y Santiago Prados

A continuación y con la intención de aportar soluciones, el ponente propone dos opciones, la interpretación conforme de la normativa, y sistemas alternativos de licencia.

La primera de ellas es intentar una interpretación conforme de la normativa, basada en la premisa de diferenciar la eficacia vertical (Estado/CCAA) y la eficacia horizontal (ente CCAA), siendo únicamente la norma aplicable en la primera de estas premisas, estableciendo una licencia única para deportistas autónomos que participen en competiciones estatales efectivamente y no aplicando la eficacia horizontal, pudiendo sólo participar en los deportistas en las competiciones de su Federación autonómica, no en las de las demás CCAA.

Asimismo como alternativas propuso:

1.- La cooperación en la expedición de las licencias, consistente en la articulación de canales de cooperación ente las Federaciones Españolas y Autonómicas para la expedición de licencias, en las que todas las Federaciones (Españolas y Autonómicas) actuaran como punto de contacto para la tramitación de todas las licencias. Como problema nos encontraríamos que difícilmente se podría considerar que se simplificara ningún trámite.

2. Cooperación y diferenciación en las modalidades de licencias, consistente en la creación de cuatro modalidades distintas de licencias, y que cada deportista eligiera la modalidad de la licencia:

1.- Autonómica

2.- Estatal.

3.- Integrada: Efecto vertical, estatal y autonómico, tramitadas y expedidas por las federaciones autonómicas según requisitos de integración y canon establecidos por la federación española, con plena integración en la organización federativa estatal y autonómica.

4.- Única: efectos horizontales a todas las CCAA.

Esta modalidad es difícil de articular, a pesar de que se acaba de dictar una norma análoga, para actividades económicas en general (art 6 y 20 LGUM) ¹, ya que el hecho deportivo, como reconoce expresamente el Consejo Europeo de Niza, es distinto por naturaleza, ya que se basa en la escala piramidal de la organización deportiva. Únicamente sería admisible el efecto horizontal previa aceptación voluntaria de la Federación Autonómica receptora, circunscrito a la competición (sin integración efectiva) por

¹ Artículo 6. Principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley

Artículo 20. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

categorías diferenciadas (separación deportistas “autóctonos”) y previa regulación específica (disciplina, dopaje).

A modo de conclusión final, el ponente expuso lo siguiente:

- Si se impone a todos los deportistas, la licencia única no comporta la simplificación:
 - No reduce la burocracia, incrementa el coste global de las cargas administrativas.
 - Se aprovecha la corriente de la simplificación para fines distintos.
- La simplificación no es título competencial autónomo:
 - El Estado necesita fundamentar su competencia en un título específico.
 - ¿Invoca art 149.1.18 CE? Inoperante: no cabe para procedimientos sectoriales.
- Para implantar la licencia única cabría invocar el art 149.1.13:
 - Considerando que la actividad deportiva es económica; pero
 - Tendría que respetar el principio de proporcionalidad.
- Conviene ofrecer interpretaciones conformes y alternativas regulatorias para desbloquear la situación.
- En todo caso se exige un desarrollo normativo de los “aspectos críticos”.

Y para finalizar la ponencia, efectúa las siguientes consideraciones finales:

- El actual sistema deportivo español refleja una clara decantación de funciones:
 - Federaciones españolas: alta competición + deporte espectáculo.
 - Federaciones autonómicas: inicio a la competición + masificación deportiva.
- La licencia única parece promover un cambio de modelo:
 - Integrar todo el entramado federativo en una organización vertical forzosa, articulando sistema de financiación de federaciones españolas.
 - Puede suponer una huida de los deportistas autonómicos retornando al deporte popular, generando efectos perversos.
- Sería más transparente crear un nuevo impuesto:
 - Es más coherente con el fin perseguido: gravamen lineal para contribuir al sostenimiento de entidades de interés público.

- Supone reconocer que el modelo no es sostenible en su configuración actual.
- Para ser equitativo, no solo debería grabar las licencias federativas, sino también las competiciones populares.

La siguiente ponencia tuvo por título “**Sistemas Federativos de integración y homologación de licencias autonómicas**”

En esta ponencia, los participantes expusieron el funcionamiento de sus Federaciones y dieron su versión sobre la licencia única.



Eduardo Gamero, Joan Arnau, Juan Álvarez y Oriol Camacho

El primero en intervenir fue **Juan Álvarez**, Presidente de la Federación Andaluza de Motociclismo y antiguo Presidente de la Federación Española de Motociclismo.

Desde 1994, siendo Juan Álvarez, Presidente de la Federación Española, implementaron un sistema de homologación directa por parte del deportista, expedida por la Federación Autonómica, sin límite de licencias estatales.

Actualmente la Federación Española cuenta con unas 3.600 licencias habilitadas y la Federación Andaluza unas 12.000, con lo que si se homologaran directamente las licencias, la Federación Española obtendría unos ingresos de 800.000 euros más.

En relación con su opinión sobre la licencia única, opinó Juan Álvarez que la supuesta simplificación no debería actuar sobre las Federaciones, sino sobre las Administraciones en general.

También consideró que con la aplicación de la Licencia única en ningún caso se produciría ninguna simplificación, e incluso afirmó que es “anticonstitucional” y que no está suficientemente fundamentada por el Informe CORA.

También añadió que deberían modificarse los Estatutos para poder aplicar la reforma y que ésta puede provocar que los deportistas hagan “trucos para clasificarse” intentando competir en distintas CCAA.

Por último añadió que, en su opinión, la motivación de la reforma es únicamente por un afán recaudatorio.



Posteriormente intervino **Joan Arnau i Canalias**, Presidente de la Federación Catalana de Tenis de Mesa.

Según comentó, el objetivo de las Federaciones deportivas es dar un servicio al deportista, así como facilitar la consecución de sus objetivos, en este sentido, aparte de su normativa normal enfocada a la competición y el rendimiento, han adaptado una parte más enfocada al deporte como salud y ocio, con la intención de acercar el tenis de mesa a todos los que alguna vez lo han jugado, siendo éste uno de los deportes con más practicantes ocasionales y menos federados.

Según comenta, la Federación Española está más enfocada a la competición de alto nivel y las Federaciones territoriales se centran más en la tecnificación y la promoción del deporte de base.

En relación a las licencias, todas las Federaciones Autonómicas tramitan las licencias (excepto las más pequeñas que no tienen estructura) y sólo “validan” aquellas licencias de los deportistas que participen en competiciones estatales, tanto individuales como de club.

Actualmente de las 3.000 licencias, aproximadamente 1.300 están validadas para a competición estatal, que alcanzan en toda la Federación Española cerca de 6.000 licencias.

En relación con la reforma, muestra su total disconformidad, por considerar que es una invasión competencial recentralizadora cuyo interés es recaudatorio, y se muestra totalmente a favor de la UFEC en este sentido.

El último en intervenir fue **Oriol Camacho**, abogado y directivo de la Federación Catalana de Futbol, en sustitución de Kepa Larumbe, representante de la Real Federación Española de Futbol, que no pudo asistir por tener un compromiso ineludible.

Según manifestó Oriol Camacho, en relación con el sistema de licencias, existen dos tipos de licencias diferenciadas, la nacional y la territorial, con precios diversos en función de las categorías y que incluyen los derechos federativos, de 3 euros el entrenador de la última categoría territorial a 500 euros los jugadores de Primera División. La Federación Catalana tramita sus licencias propias y actúa como agente tramitador en las licencias estatales, llegando incluso a preparar el expediente y en ciertos casos expedir licencias provisionales. Apunta también que el número total de licencias territoriales se utiliza para calcular las subvenciones de las Federaciones Territoriales.

En relación con la reforma, muestra su disconformidad, por considerar que atenta contra la autonomía normativa y la capacidad regulatoria de las Federaciones autonómicas, y por considerar que aporta más dudas que certezas, en especial en los temas disciplinarios y el los seguros.

En el turno de preguntas, **Manuel Medina**, Presidente de la Federación Española de Pádel comentó que él no consideraba que se tuviera que separar el deporte de ocio y competición, así como que no importaba en que ámbito se practicara el deporte, todo el deporte es el mismo y todos los practicantes deben contribuir a los costes de mantenimiento de las Federaciones Españolas, por su trabajo de representación internacional, desarrollo normativo y los demás servicios de los que se benefician las Federaciones Autonómicas.

Posteriormente intervino **Fernando Carpena**, Presidente de la Real Federación Española de Natación, que comentó que esta iniciativa normativa parte del último Congreso del Deporte, y afirma que ha existido y existe una clara voluntad de diálogo sobre la reforma. Asimismo solicitó que se abstuvieran de interpretaciones políticas que puedan provocar la fragmentación del mundo del deporte.

Finalmente tuvo lugar la **Mesa Redonda**, con el tema de debate: “**Aciertos y críticas al nuevo modelo de licencia deportiva única. LA TRANSPARENCIA**”, presentada y moderada por el abogado **Antonio Jordá de Quay**.



Isidoro Hornillos, Rafael Cortés Elvira, Antonio Jordà, Jesús Lizcano y Eva Alonso

En primer lugar intervino **Isidro Hornillos Baz**, Presidente de la Federación Gallega de Atletismo, representando a la Comisión Interterritorial de las Federaciones Autonómicas, con el comentario que esta Comisión representa al 70% de los deportistas federados de España.

Se preguntó si es una reforma necesaria, puso en duda que exista algún acierto en ella y expuso sus dudas de que provoque el ahorro y la simplificación pretendidas. Asimismo expuso la total disconformidad de más de 58 Presidentes de Federaciones Gallegas, y comentó que esta reforma encierra la intención de financiar las Federaciones Estatales.

En segundo lugar participó **Rafael Cortés Elvira**, Ex Secretario de Estado por el Deporte, presente desde el 1987 al 1996 en el Consejo Superior de Deportes y considerado por muchos como el padre del modelo de licencia vigente.



Isidoro Hornillos, Rafael Cortés Elvira, Antonio Jordà, Jesús Lizcano y Eva Alonso

Iniició su intervención comentando que cuando se propusieron en 1990 redactar la Ley 10/90 del Deporte, los Abogados del Estado y asesores jurídicos le mostraron sus reticencias de que la Ley se adecuara a la Constitución ya que se trataba de una materia transferida a las CCAA.

Aun así se aprobó la Ley, cuyo único hilo conductor respondía a la pregunta ¿Quién legisla las competiciones estatales?

En relación con las licencias, comentó que el modelo actual es un modelo nacido del consenso, que tiene sentido si se entiende que las Federaciones Estatales y Autonómicas están en un plano de igualdad y que tienen exactamente la misma categoría, lo único que las diferencia es el ámbito en el que actúan, como pasa con las Federaciones Internacionales. En este sentido se preguntó si las Federaciones Estatales considerarían aceptable que, de forma unilateral, sin negociación previa, las Federaciones Internacionales se apropiaran de todas las licencias de deportistas españoles.

Asimismo consideró que la reforma es un error, que se está rompiendo un marco de convivencia que ha durado más de 25 años y que puede provocar el divorcio entre todos los estamentos del deporte.

Posteriormente participó **Jesús Lizcano**, Presidente de Transparencia Internacional España, que presentó dicha Organización No Gubernamental, exponiendo sus actividades y mostrando los datos de los distintos Índices de Transparencia y Percepción de la Corrupción en España y su posición en comparación a nivel internacional que pueden consultarse en <http://www.transparencia.org.es/> .



Carmen Sánchez y Jesús Lizcano

Presentó asimismo el convenio firmado con la Real Federación Española de Tenis por el cual ésta se compromete a publicar periódicamente una amplia y variada información de carácter económico e institucional que será verificada periódicamente por Transparencia Internacional España.

Por último participó **Eva Alonso Pinillos**, Jefa del Servicio de Planificación e Inspección Deportiva de la Secretaria General para el Deporte, Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía, que mostró también su rechazo a la reforma y rebatió al Consejo de Estado que publicó que no había habido informes por parte de las CCAA contrarios a la reforma, informando que se había presentado un informe manifestando el rechazo a la reforma y ofreciéndose al dialogo e incluso se ofrecieron a proponer una propuesta de texto alternativa.

También comentó que la reforma provoca una gran inseguridad jurídica y que no es ninguna propuesta nueva.

Finalmente tuvo lugar la **Clausura de las Jornadas** por parte de **Rafael Cortés Elvira**, **José Luís Escañuela**, Presidente de la Real Federación Española de Tenis y de la Fundación del Tenis Español, **Josep Maldonado i Gili**, Senador y **Josep Salom i Ges**, Diputat Delegat d'Esports de la Diputació de Barcelona.



José Luís Escañuela, Josep Maldonado, Rafael Cortés, Josep Salom y Joan Navarro

Rafael Cortés Elvira tomó la palabra comentando que la idea de la Ley 10/90 es tener una sola licencia con 2 sellos, autonómico y estatal, pero que con la reforma lo que cambia es que el segundo sello es obligatorio y se tiene que pagar.

Consideró además que detrás de esta reforma hay latente un problema de financiación de las Federaciones Españolas que se ha apreciado durante la crisis por haberse retirado las subvenciones estatales en las que se basaban sus presupuestos y que sería más sencillo inventarse un impuesto específico ya que una reforma de estas características y con estos problemas no merece la pena.

En su intervención, **Josep Salom** mostró el rechazo a lo que consideró un ataque frontal al deporte autonómico, en relación con las inspecciones de la Seguridad Social, el aumento del IVA y la licencia única.

El Senador **Josep Maldonado** mostró también su preocupación por una reforma que crea rechazo por parte de todos los estamentos y que puede provocar “heridas en términos de convivencia”. Comentó también que interpeló sobre la reforma al Ministro Wert cuya respuesta fue que la reforma no comportaría ningún cambio y finalmente consideró que esta reforma es fruto de la política recentralizadora y recaudadora del Gobierno Español.



El senador Josep Maldonado

Finalmente **José Luis Escañuela**, en nombre de la RFET agradeció la presencia de todos los asistentes y ponentes que han participado en el desarrollo de estas Jornadas.

Cabe destacar la magnífica y profesional organización del evento, dirigido por Eduardo Gamero y Santiago Prados y coordinado por Carmen Sánchez.



Barcelona, 21 de febrero de 2014.

© *Iusport (Editor)*. 1997-2014.

www.iusport.com