

## De nuevo sobre las profesiones del deporte



La competencia autonómica para la regulación de su ejercicio y su encuadre constitucional

*Por Julián Espartero Casado*

Hemos leído con atención el trabajo de D. Marcos A. Moreno Cuesta - Licenciado en Educación Física y en la actualidad Director General del Deporte de La Rioja- y de D. José Vicente Ruiz Sáez -Licenciado en Derecho, experto en Derecho Deportivo y Técnico en Administración General en la C.A. de La Rioja-. De ahí que, primero que nada, queremos agradecerles la deferencia que han mostrado al llevar a cabo su aportación con el objeto de arrojar luz a las consideraciones que se realizaran en nuestro artículo. Es por ello que, en atención a su interés, queremos corresponder a su generoso y brillante esfuerzo con el intento de contribuir al esclarecimiento de las reflexiones hechas en nuestro comentario.

En este sentido, debe recordarse que para el desarrollo de las mismas partimos de la STC 201/21013, de 5 de diciembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006 del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales, en conexión con el artículo 125 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En la misma, como se expuso, se declara expresamente que en materia de ejercicio de las profesiones tituladas:

«(...) la competencia autonómica se contrae al “ejercicio” de las mismas y está, además, estatutariamente subordinada a las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales, que se reservan al legislador estatal en los arts. 36 y 149.1.30 CE. (...) La competencia estatal es, a su vez, una competencia de alcance general, esto es, no está sectorialmente limitada a la concreta regulación de cada profesión (...); es decir, se trata de una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español y ligada asimismo a la garantía de la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios (arts. 139 CE y 149.1.1 CE). (...) La definición conceptual de lo que sea una profesión titulada debe ser, pues,

uniforme en todo el territorio, como medio para hacer posible la homogeneidad en el acceso y la igualdad en el ejercicio profesional, así como el respeto a la libertad del legislador estatal para la creación de profesiones tituladas, por lo que corresponde al Estado determinar, con alcance general, el concepto de profesión titulada» (FJ. 4º).

Insistimos en la reproducción de esta doctrina jurisprudencial porque a través de la misma el Tribunal Constitucional reitera bien a las claras que la regulación de las profesiones tituladas es una competencia estatal. Lo cual no hace sino refrendar la jurisprudencia largamente mantenida en numerosas sentencias y entre las que destacamos, a título ilustrativo, las SSTC 42/1981, de 22 de diciembre, 83/1984, de 24 de julio, 42/1986, de 10 de abril, 82/1986, de 26 de junio, 122/1989, de 6 de julio, 82/1993, de 8 de marzo, 111/1993, de 25 de marzo, 330/1994, de 15 de diciembre, 109/2003, de 5 de junio, 154/2005, de 9 de junio, 212/2005, de 21 de julio. Por consiguiente, bien podrá concluirse con nosotros que la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas no tiene soporte competencial ni en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja ni en ningún otro.

Sentado este punto de partida, decir que es cierto que se llevó a cabo la propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicitó del Presidente del Gobierno que promoviera recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para la impugnación de la Ley de Cataluña 3/2008 y que se elaboró de conformidad con los informes de los Ministerios de Educación, Política Social y Deporte y de Ciencia e Innovación y de la Dirección General de Desarrollo Autonómico del Ministerio de Administraciones Públicas. Dicho expediente requirió la consulta del Consejo de Estado que emitió el Dictamen 48/2009, de 29 de enero en relación con la vigente Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte, declarando que «Que existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 3/2008».

Es cierto, también, que la Resolución de 30 de enero de 2009 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión **de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte estableció que** «En razón al acuerdo alcanzado ambas partes coinciden en considerar resueltas las discrepancias competenciales manifestadas en relación a las disposiciones contempladas en este Acuerdo y concluida la controversia planteada»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> BOE nº 40, de 16 de febrero de 2009.

Sin embargo, en dicha resolución administrativa no se dio ninguna explicación, ni se motivó o estableció fundamentación alguna que aclarara la resolución de «las discrepancias competenciales manifestadas» y justificara el rechazo de los planteamientos del Consejo de Estado, limitándose a la crítica declaración de que «A) En general, ambas partes coinciden en interpretar que la exigencia de formación para ejercer una profesión debe explicitarse en las competencias y conocimientos acreditados con las titulaciones adecuadas, aunque puedan existir otras formas de certificar dicha formación, como son los títulos expedidos en otros países». Esta reseñada falta de esclarecimiento de los reparos constitucionales que se plantearon, a nuestro juicio y en buena medida, es responsable de que a estas alturas no se haya mitigado la incertidumbre que generara la normativa comentada al confrontarla con la doctrina jurisprudencial expuesta.

Asimismo, hemos de admitir que desconocemos los términos de la «guía metodológica propuesta por el CSD» en la Conferencia Interterritorial de deportes a la que aluden los autores. No obstante, estamos seguros que dichos términos no pueden estar alejados de los mismos que han guiado nuestros planteamientos. Esto es, y lo reiteramos una vez más, los parámetros que el Tribunal Constitucional ha establecido en la configuración de la regulación del ejercicio profesional. Los cuales, por cierto, sí parecieron integrar la infructuosa *Proposición no de Ley por la que se insta al Gobierno a desarrollar la Ley sobre las profesiones del deporte*<sup>2</sup>, en su redacción inicial, cuando recalca que la deseada y pretendida regulación del ejercicio profesional en el deporte habría de ser reconducida a los derroteros marcados, precisamente, por la Conferencia Interterritorial de Deportes:

«La oportunidad de crear una ley estatal, es una conclusión de Conferencia Interterritorial de Deportes, que permitirá un desarrollo autonómico posterior y dará coherencia al futuro desarrollo del mercado deportivo. (...) Tal iniciativa encontraría amparo en el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución (...). Sin olvidar que si bien poniendo en relación el artículo 53.1 CE con el 149.1.1.<sup>a</sup> CE, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, cabe afirmar que está reservada, en todo caso a una Ley General del Estado, no hay que olvidar que se debe dejar un espacio vital a las Comunidades autónomas, para que una vez dictada ésta, puedan desarrollar las competencias legislativas y de desarrollo sobre esta materia asumida en virtud de sus Estatutos»<sup>3</sup>.

Por otra parte, debemos expresar aquí nuestro lamento por el hecho de que nuestro afán de sumariedad y celeridad en la elaboración de nuestro

---

<sup>2</sup> Vid. el BOCG, serie D, nº 559, de 19 de abril de 2011.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 10.

comentario, haya podido dar lugar a la interpretación de que la parca referencia expresa que en el mismo se hace a la vigente Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja, pudiera haber sido fruto de una lectura somera o desatenta. Antes al contrario, da fe del interés y atención que nos ha merecido el que no descartemos, para más adelante, un posible comentario más amplio y detenido sobre ella. Máxime si se tienen en cuenta las innovaciones que en la misma se establecen.

Pero ahora toca detenerse en el tema que nos ocupa. Ni antes ni ahora oponemos cuestión a la disquisición que realizan los autores respecto al objeto o pretensión que pueda tener Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja en materia de profesiones del deporte. Nos limitamos a la exposición de las prescripciones que realiza esta norma legal y a su contraste con la doctrina constitucional expuesta. Así las cosas, y como se ha dicho, partimos de su Exposición de Motivos, donde se declara que «a través del título III y de acuerdo con el principio de necesidad, se regula el ejercicio de las profesiones del deporte con base en el interés público».

Con base en tal declaración acudimos al Capítulo I de dicho Título. En el mismo, el artículo 18.1. determina el concepto de técnicos profesionales, «los servicios propios de cada una de las distintas categorías de la profesión de técnico en el ámbito deportivo», así como el catálogo de estas categorías. Entre éstas, y a título ejemplar, el apartado D) trata de «la profesión de entrenador» y enuncia la funciones que la misma permite, estipulando en el siguiente párrafo que «será necesario para ejercer la profesión de entrenador profesional alguna de las siguientes titulaciones: Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o el correspondiente título de grado análogo, con la formación establecida por la respectiva federación en la modalidad deportiva correspondiente. (...) Técnico Deportivo de Grado Medio o Superior en la modalidad deportiva correspondiente. (...) Técnico Deportivo Superior, con la formación establecida por la respectiva federación en la modalidad deportiva correspondiente».

En la misma línea, el apartado E) del mismo artículo establece la figura de «educador físico» y relaciona los servicios propios de esta categoría profesional, estableciendo en el siguiente párrafo que «Para ejercer la profesión de educador físico será necesaria la licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o el correspondiente título de grado análogo».

Terminamos este sumario ejercicio ejemplificativo con la referencia al artículo 22, donde se identifica el concepto de «director deportivo», determinando las funciones propias de esta categoría profesional y prescribiendo en el apartado 2º que «Para el ejercicio de la profesión de director deportivo se precisará estar en posesión de alguno de los siguientes títulos: Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o del grado

correspondiente análogo. (...) Técnico Deportivo de Grado Superior en la modalidad deportiva correspondiente».

Bien podrá convenirse con nosotros que esta breve exposición, realizada con visos ilustrativos, testimonia que los citados artículos enumeran las actividades que cada una de las profesiones que constituyen su objeto permite efectuar y especifican los títulos requeridos. De hecho, y a nuestro juicio, esta regulación contenida en la Ley 1/2015 no se limita a establecer determinadas aptitudes o circunstancias de ejercicio de unas profesiones sino que condiciona la realización de las actividades en que consisten las mismas a la posesión de concretos títulos. Si esta realidad se contrasta con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, es muy complicado no apreciar la dificultad de su encuadre en los parámetros que se expresaran en la decisiva STC 122/1989, al declarar expresamente que es competencia exclusiva del legislador estatal la determinación de cuando una profesión deba pasar a ser una *profesión titulada* a partir del artículo 149.1.30ª de la Constitución:

«Sobre la interpretación que haya de darse al precitado precepto constitucional, este Tribunal se ha pronunciado ya, en anteriores ocasiones. Así, en la STC 42/1981, de 22 de diciembre, se declaraba que la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal “la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (...)”. (...) Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36 (...). Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984 tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades “a la posesión de concretos títulos académicos”, y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas “para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia”. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva» (FJ 3º).

Es un hecho que las citadas profesiones de entrenador, educador físico o director deportivo que se recogen en la norma, no son profesiones que ya hayan sido configuradas como tituladas por una ley estatal -de acuerdo con el artículo

149.1.30ª de la Constitución-; y es un hecho, también, que la Ley 1/2015 condiciona de forma directa el ejercicio de estas profesiones «a la posesión de concretos títulos académicos». Es por esto que consideramos, desde el mayor de los respetos y también desde la reflexión, que la regulación que en este contexto realiza la reiterada Ley 1/2015 del ejercicio físico y del deporte de La Rioja no parezca resultar conforme al régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de regulación del ejercicio de profesiones tituladas. Lo que sí ocurriría, a nuestro entender, si la misma hubiera limitado su objeto al ejercicio de profesiones que ya hubieran sido configuradas como tituladas por una ley estatal.

En resumen, el condicionamiento o reserva de una profesión a la posesión de concretas titulaciones corresponde al Estado como competencia exclusiva -en virtud de lo dispuesto en los artículos 149.1. 30ª y 149.1.1ª en relación con el artículo 139 de la constitución-, de ahí que sobre la base de las consideraciones expuestas no nos parece descabellado concluir que determinadas previsiones que se realizan en el Título III de la Ley 1/2015 directamente relacionadas con la materia relativa al ejercicio de profesiones tituladas desborden el ámbito competencial del Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por lo demás, y como reiteramos en nuestro artículo, no nos cabe duda alguna de que el legislador autonómico ha reaccionado para subvenir la necesidad que demanda la salud y seguridad de los ciudadanos en el contexto de la actividad físico-deportiva y que esta actuación se ha guiado por la más correcta intención. Lo cual no obsta para que consideremos que si la regulación del ejercicio profesional en el deporte sigue su deriva actual de no verificarse en unas Comunidades, sí hacerlo en otras y en éstas de forma distinta entre ellas, difícilmente podrá identificarse en este panorama una situación de unidad de mercado y por ende su encaje con los fines de la Ley 20/2013. De ahí nuestra convicción de que ello sólo puede partir de la actuación estatal en este contexto, pues la misma tendría alcance general y supondría el establecimiento vinculante de unas condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio nacional y unidas además a la garantía de la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios.

En este sentido creemos que es muy revelador cómo el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales -«complementaria a (...) la Ley (...) de Garantía de Unidad de Mercado dado que (...) en concreto estaría aplicando dichos principios al sector de los servicios profesionales y a las restricciones al acceso basadas en la cualificación»-, en el caso de restricciones de acceso al ejercicio profesional basadas en la exigencia de profesión titulada, condicione expresamente su estipulación a que «Sólo podrá exigirse título oficial de

educación superior para el acceso a una actividad profesional o profesión cuando así se establezca en norma estatal con rango de ley por razones de interés general» (art. 8º).

En cualquier caso, y para finalizar, queremos significar enfáticamente que tanto las consideraciones realizadas en nuestro comentario, como las que ahora se presentan, no van más allá de constituir nuestro personal parecer. El cual, no lo duden, está sometido en todo momento a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Abril de 2015.

**Julián Espartero Casado es Profesor Titular de Legislación y Organización del Deporte la Universidad de León y Vocal del Tribunal del Deporte de Castilla y León.**

© ***Julián Espartero Casado (Autor)***

© ***IUSPORT (Editor). 1997-2015***

[www.iusport.com](http://www.iusport.com)