

## La regulación autonómica del ejercicio profesional en el deporte. ¿Qué hacemos con la Constitución?



*Por Julián Espartero Casado*

Con la aprobación de la Ley de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha, en poco más de una semana, hemos tenido ocasión de asistir al alumbramiento de una cuarta normativa autonómica en materia de deporte que ha venido a unirse a las de Murcia, Extremadura y La Rioja. Pero, como particularidad añadida, debe destacarse que sólo éstas dos últimas Comunidades han procedido a la regulación legal de las profesiones del deporte en sus respectivos territorios, ocupándose así de una necesidad que viene siendo ya largamente sentida e invocada en el contexto de la actividad deportiva.

Es sobradamente conocido por otra parte, y por más que resulte acreditada la concurrencia de los intereses públicos de salud y seguridad de los usuarios que determina dicha necesidad, cómo el legislador estatal ha conseguido zafarse hasta la fecha de acometer tan ansiada regulación del ejercicio profesional. Sin embargo, es también sabido, que esta falta de sensibilidad respecto de dicha necesidad ha querido ser suplida por el legislador autonómico que en diversas Comunidades ha procedido bien a su regulación –el caso de Cataluña y ahora Extremadura y La Rioja- o bien a su al proyecto de la misma, como es el caso de las actuales iniciativas legislativas autonómicas constituidas por el Anteproyecto de Ley del Deporte de Andalucía y el Anteproyecto de Ley sobre acceso y ejercicio de profesiones del deporte en el País Vasco.

Todas ellas, como se ha dicho, responden a la legítima y largamente insatisfecha pretensión de que se verifique la regulación del ejercicio profesional en el deporte, al menos, en el territorio de su Comunidad. Pero éstas notables iniciativas que se proyectan cargadas de razón, desafortunadamente, se encuentran ayunas de razones jurídicas a partir del momento que la regulación del ejercicio profesional es una competencia exclusiva del Estado.

Al respecto existe una profusa, continuada y sólida jurisprudencia constitucional que se ha venido a refrendar recientemente en la importante STC 201/2013, de 5 de diciembre, que de nuevo viene a reafirmar la competencia del Estado para la creación de profesiones tituladas con el fin de hacer posible la homogeneidad en el acceso y establecer la igualdad en el ejercicio profesional:

«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, por cuanto «en la competencia reservada al Estado en virtud del art. 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE ), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial» (STC 122/1989 , FJ 5); 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).

De manera que, como en la misma se señala, a pesar de que diversos Estatutos de Autonomía atribuyen a sus Comunidades competencia exclusiva sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, «Ello implica que 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» (FJ. 4º).

Esta fundamentación fue, precisamente, la que recogieran los Dictámenes del Consejo Económico y Social de la región de Murcia 1/2014 de 28 de enero y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia 301/2014 de 27 de octubre respecto del Anteproyecto de Ley de la actividad física y el deporte de la Región de Murcia, determinando que las disposiciones que, directamente relacionadas con la materia relativa al ejercicio de profesiones tituladas, se contienen en él carecían de cobertura competencial en el Estatuto de Autonomía. De ahí que el legislador murciano desistiera de llevar a cabo dicha regulación y en el texto legal finalmente aprobado no apareciera la misma.

Cuestión distinta ha acontecido en el caso de la Comunidad de Extremadura. Ello a pesar de que tanto el Consejo Económico y Social de Extremadura –en su Dictamen 5/2014 de 24 de septiembre– como el Consejo Consultivo de Extremadura –en su Dictamen 67/2015 de 9 de febrero– cuestionaban seriamente la constitucionalidad de la Propuesta de Ley sobre ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte. Más particularmente incidían a este respecto las impecables consideraciones del Consejo Consultivo al señalar que

«(...) no tiene competencia la Comunidad Autónoma para determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, pues tal competencia corresponde al Estado conforme a la doctrina constitucional (...). Por tanto, no puede tener por objeto la ley la determinación de “las cualificaciones y titulaciones necesarias para ejercer las profesiones del deporte”, (...) pues supone una extralimitación constitucional que puede conllevar la declaración de inconstitucionalidad. (...) En conexión con este precepto, resulta inevitable efectuar el mismo reparo de constitucionalidad respecto de todos los que integran el Capítulo I y el Capítulo II del Título III de la Propuesta de Ley, en cuanto determinan qué profesiones del deporte son tituladas y qué títulos habrán de exigirse para su ejercicio. Es manifiestamente claro, en la voluntad legislativa de determinación de qué profesiones pasan a ser tituladas, el artículo 13.1, al señalar que “Quienes pretendan ejercer alguna de las profesiones del Deporte que se regulan en la presente Ley deberán estar en posesión de las titulaciones oficiales requeridas en el presente Título o de las cualificaciones profesionales correspondientes a las competencias profesionales atribuidas a cada una de las profesiones que se establezcan reglamentariamente.[...]”».

Estos reparos manifestados llevaron a los distintos grupos parlamentarios a elaborar una serie de enmiendas conjuntas al texto del proyecto y que, básicamente, han consistido en omitir la exigencia de «titulaciones» y sustituirlo por la de la acreditación de la cualificación profesional mediante la posesión de las titulaciones oficiales que se

determinan en la Ley. Dicha actuación ha tenido por objeto la intención de enmarcar la Propuesta en el régimen de «las profesiones reguladas (competencia autonómica)» y no en el de «las profesiones tituladas (competencia estatal)». De modo y manera que así ha seguido adelante la Propuesta y ha conseguido su aprobación en el Pleno.

Sin embargo debe volverse a recordar la jurisprudencia constitucional en la materia y poner de manifiesto cual es la doctrina sentada al respecto:

«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.  *Vid.* también las SSTC 154/2005, de 9 de junio y la ya citada 201/2013).

En este sentido, debe de tenerse en cuenta que el título, en el instituto de la profesión titulada, no es sino la patente que acredita la tenencia de unos conocimientos, pericias, saberes o, si se prefiere, una cualificación profesional. Como bien significaba la Unión Profesional<sup>1</sup> «La profesión titulada es aquella a la que afecta la reserva de ley del art. 36 CE y su regulación implica que la competencia profesional se manifiesta mediante el ejercicio y la aplicación de conocimientos y técnicas propios de una ciencia o rama del saber, cuya aptitud venga acreditada en un título académico universitario o en otro legalmente establecido o reconocido por las autoridades competentes». Por el contrario, «las profesiones reguladas generales o no tituladas son aquellas en las que el elemento o título determinante de la competencia profesional no es un título académico sino una licencia o autorización administrativa que se otorga previo cumplimiento de unos requisitos, entre los que se puede establecer una prueba de aptitud. En este caso no es el título académico lo determinante del carácter de la profesión, sino la licencia administrativa, por lo que tales profesiones aún siendo reguladas no son tituladas».

Por consiguiente cuando la Ley sobre ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte de la Comunidad Autónoma de Extremadura estipula, por ejemplo, que «Para ejercer la profesión de Preparador Físico se requiere acreditar una cualificación profesional mediante la posesión del Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o licenciatura correspondiente»; el legislador extremeño, aunque eluda decirlo expresamente, está exigiendo una titulación para ejercer esa profesión o, lo que es lo mismo y en la dicción del Tribunal Constitucional, está «condicionando determinadas actividades “a la posesión de concretos títulos académicos”». Esto es, está llevando a cabo la regulación del ejercicio de profesiones tituladas.

E igual circunstancia cabe predicarse, si bien de forma más decidida y explícita, respecto de la regulación de profesiones tituladas que sin recato realiza la Ley del ejercicio físico y del deporte de La Rioja, donde «a través del título III y de acuerdo con

---

<sup>1</sup> En la ponencia de estudio “El Ejercicio de las Profesiones Tituladas en el Marco de los Derechos Fundamentales”, 2013. En [http://www.coac.net/mcte16/2013\\_07%20Ponencia\\_Ejercicio\\_Profesiones\\_Derechos\\_Fundamentales\\_Julio2013.pdf](http://www.coac.net/mcte16/2013_07%20Ponencia_Ejercicio_Profesiones_Derechos_Fundamentales_Julio2013.pdf)

el principio de necesidad, se regula el ejercicio de las profesiones del deporte con base en el interés público».

En definitiva, estas normativas autonómicas que se comentan suponen una extralimitación competencial que vulnera la competencia estatal, en cuanto definen y regulan profesiones tituladas. De ahí que el contenido que puedan generarnos estas iniciativas, en cuanto puedan suponer de alguna manera la satisfacción de las reivindicaciones del colectivo profesional de este sector, se ve seriamente deslucido porque las mismas –en nuestra opinión y con todos los respetos– suponen menoscabo del marco constitucional.

Un menoscabo que implica, además, contrariar la convención de nuestra mejor doctrina de que en la configuración jurídica de la profesión –que supone la subordinación del ejercicio de una profesión a un título o a títulos– el Estado tiene la competencia exclusiva, porque es la única instancia que puede establecer, a partir de dichos títulos y ligadas a los mismos, unas mismas actividades características. De modo que ubicar esta competencia en el Estado es la única técnica posible que de modo intrínseco garantiza la aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución, pues sólo el mismo puede condicionar el ejercicio de determinadas actividades profesionales a la previa obtención de un título de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, cuya primera finalidad es garantizar el libre establecimiento de los profesionales titulados y la libre circulación de sus servicios en el territorio nacional, que únicamente puede realizarse a través de una competencia legislativa del Estado. Más aún, de una competencia exclusiva del Estado –inserta en el artículo 149.1.1ª de la Constitución– en cuanto supone llevar a cabo una regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales.

Por tanto, las competencias de las Comunidades Autónomas en la regulación de del ejercicio profesional se subordinan a la del Estado y no en términos de absoluta uniformidad, sino en los que tempranamente clarificara la STC 42/1981:

«En efecto, en el ejercicio de sus competencias, sea en materia funcionarial, de régimen local, o las relativas al ejercicio de las profesiones tituladas (artículo 10.1.1 y 9, números 8 y 23 del Estatuto), la Comunidad siempre tendrá que partir, al menos, del contenido y efectos reconocidos a los títulos académicos o profesionales por el Estado, pues de otro modo vendría a regular su alcance, y siempre tendrá el límite de que cualquier desigualdad habrá de estar justificada y no habrá de ser discriminatoria ni podrá afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículos 149.1.30, 14, 23 y 149.1.1 de la Constitución)» (FJ. 5º).

Esto también debe verificarse, como no puede ser de otra manera, en el contexto de la actividad física y del deporte, por cuanto dicha afirmación se sostiene con independencia de que la profesión que se regula incida o no en títulos competenciales que recaen sobre el sector social en el que la misma se desenvuelve. Más aún, cuando la regulación incida, además, en ámbitos de competencias al Estado reservadas, lo que sucederá es que la intervención estatal quedará aún más reforzada. En este mismo sentido cabría incluso plantearse si en la competencia del Estado no confluyen otros títulos competenciales como el de unidad de mercado y la ordenación general de la economía. Si un mismo título académico tiene un recorrido profesional u otro según la respectiva regulación autonómica podríamos encontrarnos con un mercado fragmentado, sin referencias únicas y en condiciones muy complejas para articular la

libertad de servicios desde una perspectiva transnacional. Es cierto que son títulos competenciales aparentemente muy lejanos pero es cierto también que sobre los mismos se ha asentado la propia competencia comunitaria produciendo así un efecto interno que no cabe desconocer.

Son muchas más las cuestiones que puedan suscitar las normativas comentadas, pero entrar en su consideración requeriría más tiempo y más detalle del que permite esta suerte de comentario de urgencia. En cualquier caso, sí queremos significar nuestra sensación de que la dejadez del Estado en este contexto, en el que está en juego la salud y la seguridad de los usuarios, ha provocado la actuación del legislador autonómico arrogándose un haz competencial del que carece y cuya actuación puede terminar generando más problemas que los pretende solventar y sin que ello tampoco enerve la actuación estatal que parece contemplar la situación como una simple veleidad. Cuando lo cierto es que los intereses públicos que aquí concurren reclaman, debe insistirse hasta el cansancio, una regulación estatal de las condiciones básicas del ejercicio profesional en el deporte que garanticen la igualdad a la que alude el artículo 149.1.1ª de la Constitución.

Mientras tanto, la situación actual no sólo supone la usurpación competencial comentada sino que además tiene un difícil encaje, desde luego, en los postulados que se consagran en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Lo que nos refuerza en nuestra convicción de que la relación entre Derecho y deporte continua sin culminar. De tal manera que el deporte sigue siendo un sector de la sociedad en el que tal pareciera que la regulación de su organización, sus actividades, sus agentes, pueda no ser ajustado a la Constitución e incluso obedecer a cuestiones metajurídicas. Así en el caso que nos ocupa, la regulación del ejercicio profesional en el deporte es una pretensión ya con solera y con la suficiente entidad, derivada de los intereses públicos que la suscitan, para ser objeto de la atención del legislador estatal, pero su recalitrante abstencionismo deja la misma al albur de las dudas competenciales que se han expresado.

Lo cual, en nuestra opinión, hace un flaco favor al colectivo de profesionales de este sector en su ya larga pugna por obtener el estatus profesional y el reconocimiento social que les corresponde, así como a la necesaria coherencia que debiera darse al futuro desarrollo del mercado deportivo.

Marzo 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)