

**BIB 2008\2184**

**Cuestiones competenciales de la regulación del ejercicio de las profesiones del deporte. A propósito de la Ley catalana 3/2008, de 23 de abril**

Autores:

**Juan Antonio Landaberea Unzueta. Abogado**

Publicación:

**Revista Jurídica del Deporte núm. 24/2008 3**

**Parte Doctrina**

**Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2008**

**Lengua de publicación: Español**

**Texto:**

### **I. Antecedentes. Necesidad de regulación**

Con fecha de 2 de mayo de 2008 el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* ha publicado la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte. Asimismo, con fecha de 24 de junio de 2008 se ha publicado en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados la comparecencia del Secretario de Estado para el Deporte, Don Jaime Lissavetzky Díez, para exponer las líneas de actuación del Consejo Superior de Deportes durante la IX Legislatura. En la transcripción de dicha comparecencia <sup>1</sup>, el Secretario de Estado anunció una medida que guardaba estrecha relación con la legislación catalana citada:

<sup>1</sup> Página 8, núm. 56.

*«Hay una asignatura pendiente que tiene que ver con las propias profesiones deportivas, profesiones derivadas de enseñanzas deportivas. Yo creo que el ciudadano exige cada vez más una calidad del servicio y es algo sobre lo que tendremos también que reflexionar y presentar algunas medidas. Algunas Comunidades, como es Cataluña, han aprobado ya una Ley con respecto a las profesiones ligadas a las enseñanzas deportivas y nosotros queremos contribuir también al debate. Andalucía ha trabajado también bastante, aunque no tiene una ley específica en este aspecto, pero a ver si podemos encontrar un común denominador a ese reconocimiento de las enseñanzas deportivas, sus profesiones, sobre todo con los límites de las directivas europeas y por supuesto de las competencias de las comunidades autónomas; sería la medida número nueve».*

En la VIII Legislatura también se produjeron iniciativas normativas <sup>2</sup> tendentes a regular, a nivel estatal, el ejercicio de algunas profesiones del deporte. Un equipo de personas de reconocido prestigio, designado por el Consejo Superior de Deportes, trabajó durante meses en la denominada Comisión de Estudio del CSD para la Regulación del Ejercicio Profesional en el Ámbito de la Actividad Física y del Deporte <sup>3</sup>. Tal Comisión, con representantes de instituciones y de diferentes sectores profesionales, elaboró unos interesantes documentos de trabajo que contaron con numerosas e importantísimas aportaciones de diferentes entidades. Las orientaciones, preocupaciones, dudas e informaciones que se condensaron en esos documentos de trabajo van a permitir disponer de una radiografía global del sector a regular.

<sup>2</sup> Una de esas iniciativas normativas se publicó precisamente en el Núm. 19 de esta *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, páginas 551 a 559. Dicho texto fue un primer borrador de trabajo.

<sup>3</sup> Según la información publicada por el Consejo General de Ilustres Colegios Oficiales de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, la 1ª Reunión de la Comisión se celebró el 13 de enero de 2006 con los siguientes invitados: Ignacio Zambrana (Círculo de Gestores de Madrid), Gerardo López de Carrión (Federación Nacional de Empresarios de Instalaciones Deportivas), Bonifacio Teruelo (Federación de Asociaciones de Gestores del Deporte), Vicente Gambau (Observatorio Dogma), Antonio Campos (Consejo General COLEF), Jaime Vallejo (Consejo General COLEF), Jesús Roca (Junta de Andalucía), Antonio Fraile (Universidad de Valladolid), Nicolás de la Plata (Universidad Europea de Madrid), Manuel Vizuete (Universidad de Extremadura), José Ángel Otero (Junta de Galicia), Antonio Montalvo, Juan Manuel Hueli y Juan Ángel Gato, del Consejo Superior de Deportes. Posteriormente se incorporaron Antonio Pérez (Asociación Canaria de Gestores del Deporte), Alfonso López (Ayuntamiento de Almussafes), Carlos Delgado (Federación Española de Municipios y Provincias), Luis Segura (Federación Nacional de Empresarios de Instalaciones Deportivas), José Luis Pastor (Universidad de Alcalá de Henares) y José Ignacio Manchón (CSD).

A los antecedentes anteriores hay que añadir una importante circunstancia producida en el momento de revisar este trabajo; la publicación en el Boletín Oficial del Estado, el 15 de septiembre de 2008, de la Resolución de 31 de julio

de 2008, 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. Conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, dicha Secretaría de Estado, ha dispuesto la publicación en el BOE del citado Acuerdo en los siguientes términos:

«ANEXO

*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.*

*La Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en su reunión celebrada el día 30 de julio de 2008 ha adoptado el siguiente Acuerdo:*

*1º Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias competenciales suscitadas en relación con los artículos 1.3, 4, 5, 6 y disposiciones transitorias tercera y quinta de la Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte.*

*2º Designar un Grupo de Trabajo para proponer a la Subcomisión la solución que proceda.*

*3º Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional, antes del próximo día 3 de agosto de 2008, a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya".*

Por ello, estamos ante una excelente ocasión para realizar una aproximación a las interesantes cuestiones competenciales que suscita esta materia, especialmente por el doble interés, estatal y autonómico, en regular dicho ejercicio. Para otra ocasión dejaremos un análisis más pausado, más sosegado, de las numerosas cuestiones que suscita esta regulación.

Pues bien, para conocer cuál es el punto de partida de la Ley catalana 3/2008 puede ser útil que se recuerde que Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de deporte. Así se establecía en el art. 9.29 del Estatuto de Autonomía aprobado en 1979 y, precisamente, en ejercicio de dicha competencia, el Parlamento de Cataluña ha venido aprobando diversas leyes: la Ley 11/1984, de creación del organismo autónomo Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña, la Ley 8/1988, de 7 de abril, del Deporte, la Ley 8/1999, de 30 de julio, de la Jurisdicción Deportiva y de modificación de las leyes antes citadas, así como la Ley 9/1999, de 30 de julio, de Apoyo a las Selecciones Catalanas.

Estas dos últimas leyes aprobadas por el Parlamento en 1999 contenían disposiciones en las que se autorizaba al Gobierno de la Generalitat para refundir en un texto único la Ley 8/1988 y las dos leyes deportivas aprobadas el 30 de julio de 1999. Tal refundición se llevó a cabo mediante el Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprobó el texto único de la Ley del Deporte de Cataluña. Y es la Disposición Adicional Octava de este texto la que establece el siguiente mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat:

*«El Gobierno debe presentar al Parlamento un proyecto de Ley que regule el ejercicio de las profesiones relacionadas con el ámbito de las actividades físico-deportivas y especiales en el territorio de Cataluña».*

Dicho esto, y por lo que atañe a la regulación del ejercicio de tales profesiones del deporte, también cabe añadir que el Pleno del Parlamento de Cataluña, en su sesión celebrada los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2005, aprobó la *Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* que contenía un artículo, el 134, dedicado al deporte. Tal disposición también se refería expresamente a la regulación del «ejercicio de las profesiones de la actividad física y del deporte» en Cataluña. El nuevo Estatuto de Cataluña <sup>4</sup>, además de la competencia exclusiva en materia deportiva (artículo 134), recoge en el artículo 125 la competencia exclusiva en materia de ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución <sup>5</sup>, artículo 125 sobre el que se ha admitido a trámite recurso de inconstitucionalidad por Providencia del Tribunal Constitucional de 10 octubre 2006. Lo que corrobora que esta materia del ejercicio de las profesiones tituladas es compleja desde el punto de vista competencial.

<sup>4</sup> Aprobado a través de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña,

ahora recurrida ante el Tribunal Constitucional.

5 La Generalitat también ostentaba, con arreglo al anterior Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de «*ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 CE*» (artículo 9.23 del Estatuto).

Es decir, la necesidad de la regulación, en Cataluña, del ejercicio de las profesiones citadas a través de una ley estaba justificada a través de la propia Ley del Deporte aprobada por el Parlamento, que claramente ordenaba a la Generalitat a presentar un proyecto de ley sobre la materia, y también mediante la nueva mención aprobada por el Parlamento catalán con ocasión de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Acotados esos antecedentes quizás procede ahora hacer la siguiente pregunta: ¿Cuál es la situación o punto de partida real en materia de regulación del ejercicio de profesiones del deporte? Lo cierto es que el panorama anterior a la Ley catalana 3/2008 no es nada alentador. Resulta absolutamente reveladora la unanimidad de las conclusiones suscritas por la doctrina por reconocidos expertos en la materia. En opinión de no es lógico que un sector que ha evolucionado y crecido de forma tan importante en los últimos años continúe sin ningún tipo de regulación «*como mínimo de aquellos ámbitos que directamente incidan en la educación, la salud y el ocio activo de la población*»<sup>6</sup>. Por ejemplo, para el profesor «*nuestro país no se ha caracterizado por una regulación precisa y concisa de los profesionales de la actividad física, tanto en su aspecto competitivo como en el recreativo o educativo... Existía cierta esperanza entre todos los que nos movemos en este complicado mundo de la actividad física porque parecía que poco a poco (ciertamente de forma muy lenta) se estaba estructurando la profesión, pero cabe remarcar que el texto de la futura ley del deporte estatal, así como las diferentes legislaciones que han aparecido en las Comunidades Autónomas, en relación con el deporte, han supuesto un jarro de agua fría por su indeterminación y falta de profesionalidad para solucionar los grandes problemas que tiene hoy el profesional de la actividad física... Ni la ley del deporte estatal ni las leyes de las comunidades autónomas, ni en ninguno de sus reglamentos de desarrollo, se han preocupado por racionalizar este sector, ya no sólo en su situación profesional...*»<sup>7</sup>. afirmaba que «*mientras hemos censado y reglamentado instalaciones deportivas, programas deportivos, titulaciones... ha quedado en el olvido la regulación del ejercicio profesional... De sobra es conocido que las instalaciones por sí mismas no aseguran la práctica. Ni únicamente las inversiones económicas. Sin embargo, unos recursos humanos formados bajo el control y la supervisión de una estructura académica y científica son la mayor garantía... Por mandato constitucional (art. 36) existe la obligación de regular por ley el ejercicio de las profesiones tituladas. Esta regulación es urgente y prioritaria*»<sup>8</sup>. También sostenía que «*parece de todo punto imprescindible acometer... la regulación del ejercicio profesional mediante el oportuno Estatuto Profesional*»<sup>9</sup>.

6 En su ponencia «*Hacia una Ley reguladora de las Profesiones Deportivas*», en las VIII Jornadas Nacionales de Derecho Deportivo celebradas en La Coruña 13-14 de Abril de 2007, basándose en el trabajo de

<sup>1</sup> ET al., «*Justificación y Análisis de la Necesidad de Regulación de las Profesiones relacionadas con el ámbito de la Actividad Físico-Deportiva y Recreativa*», Documento no publicado, Consejo General de Colegios Oficiales de Licenciados en Educación Física y Ciencias de la Actividad Física y del Deporte.

7 En su trabajo *Salidas profesionales y situación jurídica del profesional de la Educación Física*, Revista Apunts: Educació Física i Esports, 1990, 20, 71-76.

8 Rev. int. med. cienc. act. fis. deporte, número 3, julio 2001.

9 En su estudio *Proyección del mercado deportivo laboral en la España de los noventa, dentro del libro colectivo Estructura ocupacional y mercado de trabajo en el deporte*, Colección Investigación en Ciencias del Deporte núm. 4, Consejo Superior de Deportes, Madrid 2000 (reimpresión).

En efecto, las comunidades autónomas se han limitado, por lo general, a incluir tímidamente en sus correspondientes leyes del deporte una previsión muy genérica sobre la obligatoriedad de contar con la correspondiente titulación para realizar determinados servicios profesionales de carácter deportivo. Se produce lo que en técnica jurídica se denomina reenvío normativo. Es decir, se realiza una remisión a la legislación vigente que regule la materia y, como apunta el profesor , antes citado, se trata de una «*legislación que nunca acaba de concretarse y especificarse en aspectos puntuales*». En efecto, hasta la aprobación de la Ley 3/2008, de Cataluña, ninguna Comunidad Autónoma ni el Estado ha regulado de forma general tales cuestiones, lo que es suficientemente indicativo de la extraordinaria dificultad de llevar a la práctica aquellas previsiones legales.

De todas formas, y al objeto de evitar las habituales confusiones en esta materia, conviene precisar de entrada que la referencia que hacen dichas leyes deportivas de cada Comunidad Autónoma al condicionamiento legal o reglamentario de determinadas actividades profesionales a concretas titulaciones tampoco constituye una regulación

del ejercicio de profesiones. No deben confundirse tres realidades jurídicamente diferentes que frecuentemente se entremezclan:

a) La regulación de la formación y de las titulaciones académicas y profesionales del deporte. Tal regulación cabe realizarse por vía reglamentaria y es una competencia compartida por el Estado (art. 149.1.30 CE) y las Comunidades Autónomas.

b) La regulación de las profesiones tituladas. Está sometida al principio de reserva de ley (artículo 36 CE) y, por tanto, no se puede hacer por vía reglamentaria. Algunas comunidades autónomas ostentan competencia exclusiva sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución.

c) La exigencia de determinadas condiciones para desarrollar actividades concretas. Cabe realizarse, según reconocen las leyes del deporte de varias Comunidades Autónomas, por vía reglamentaria y es competencia de las mismas. Como señala expresamente el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 5 de junio de 2003, *«la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada»*.

Para salir de cualquier duda respecto a los tres ámbitos regulatorios antes citados es muy claro el tenor de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, por el que se configuraban como enseñanzas de régimen especial las conducentes a la obtención de titulaciones de técnicos deportivos y por el que se aprueban las directrices generales de los títulos y de las correspondientes enseñanzas mínimas:

*«Los elementos que definan el perfil profesional en las correspondientes enseñanzas mínimas de cada modalidad y, en su caso, especialidad deportiva, se entenderán en el contexto del presente Real Decreto no constituyendo regulación del ejercicio de profesión titulada alguna».*

Ahora, el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial, y que deroga el Real Decreto 1913/1997, también señala, en su artículo 22.2 que *«el contenido del presente real decreto no constituye regulación del ejercicio profesional»*.

Es decir, la regulación relativa a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, aunque defina perfiles profesionales, no constituye el ejercicio de una profesión titulada. Esto debe quedar muy claro antes de continuar. Y sobre ello será preciso insistir dada la permanente confusión al respecto que manifiestan la mayoría de los trabajos o estudios realizados en el sector. Igualmente, tampoco debe confundirse la regulación del ejercicio de las profesiones, prevista en el artículo 36 de la Constitución, y reservada a la ley, con la exigencia de determinadas titulaciones para el desarrollo de determinados servicios o actividades. Tal y como se ha señalado anteriormente, la Ley del Deporte de Cataluña nos brinda un buen ejemplo en su artículo 62.3:

*«Las entidades, centros, establecimientos públicos o privados, con o sin ánimo de lucro, y las empresas dedicadas a la organización de actividades físicas de recreo y aventura en que se practique una actividad física o deportiva o se presten servicios deportivos, salvo los centros de enseñanza general en horario lectivo, deben disponer, como mínimo, de un titulado o titulada en deporte, en los términos que se establezcan por reglamento».*

No es lo mismo establecer el requisito de que un centro o establecimiento deportivo determinado (un polideportivo, una piscina olímpica, o un centro de alto rendimiento, por ejemplo) deba contar con un Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, exigencia que claramente puede hacerse por vía reglamentaria según el citado artículo 62.3, que regular el contenido esencial de una profesión (por ejemplo, la de Profesor de Educación Física) y supeditar dicho ejercicio profesional a la posesión de determinados títulos académicos entre los que se puede exigir el de la Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte. Igualmente, no es lo mismo exigir que en las piscinas de urbanizaciones privadas con más de veinte familias exista un socorrista con determinada formación, que regular la formación de los socorristas acuáticos o que regular la profesión del socorrista acuático. Evidentemente, en el primer caso no se regula la profesión del socorrista acuático pues el mismo tendrá un campo profesional más amplio que el de las piscinas de urbanizaciones privadas.

No se puede ocultar en este trabajo que la delimitación de ámbitos profesionales y el condicionamiento de los mismos a la obtención de titulaciones determinadas ha constituido históricamente en todas las áreas sociales, no sólo en el deporte, una compleja labor que constantemente reconocen los tribunales de justicia y la propia doctrina científica. La delimitación del ámbito de cada profesión, a la que se vincula una determinada titulación, implica casi siempre una confrontación con el ámbito propio de otras profesiones contiguas, también vinculadas con otras titulaciones, lo que da lugar con frecuencia a conflictos judiciales promovidos por organizaciones colegiales, asociaciones representativas de intereses profesionales, universidades, etcétera. La delimitación del ámbito profesional suele ser por lo general muy confusa como revela la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 16 de junio de 1981 refiriéndose a un conflicto entre Ingenieros Industriales e Ingenieros de Caminos:

«...todos ellos tienen en su formación una base común, que se deja sentir, al resultar difícil establecer entre ellos fronteras naturales y claramente divisorias, lo que da pie, a que a falta de ellas tengan que ser suplidas por preceptos de creación artificial, origen de conflictos, en los que pesa más el espíritu expansivo de los distintos cuerpos que una política global, coordinadora y armonizante».

El Ministerio de Economía y Hacienda, en uno de los informes previos realizados en torno a la iniciativa estatal de regular el ejercicio de las profesiones del deporte <sup>10</sup>, ya ha tenido oportunidad de advertir que «la regulación de las profesiones resulta compleja y de difícil articulación normativa». Ello lo corrobora la inexistencia de proyectos legales hasta la fecha.

<sup>10</sup> Informe de 2 de abril de 2007.

Estas dificultades se agudizan, más si cabe, en el mundo del deporte, pues se trata de un campo con numerosas actividades profesionales que no se encuentran suficientemente delimitadas y en el que existen numerosas concurrencias o solapamientos entre titulaciones del mismo o diferente rango. Existe en muchos casos una falta de disección de las competencias o atribuciones que deben corresponder a las distintas titulaciones académicas «probablemente porque la aparición del nuevo universo educativo se ha producido sin reflexión general y por simple agregación»<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Opinión que suscribe el magistrado

en su trabajo *La regulación de las titulaciones deportivas en el ámbito del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre*, en Revista Jurídica del Deporte, Aranzadi, Pamplona, 2004-1, número 11.

En efecto, tal y como se reconoce en la doctrina, el mundo de las enseñanzas y titulaciones del deporte es un mundo en continua renovación, poco asentado, híbrido, un terreno desestructurado donde se mezclan y sobrepone niveles de formación sin una clara disección de sus espacios <sup>12</sup>. La publicación de la regulación de las titulaciones a través del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, ahora sustituida por el Real Decreto 1363/2007, hizo pensar a algunos que se podía conseguir un cierto orden en el mapa de las titulaciones y las profesiones. Sin embargo, como es evidente, aquella disposición reglamentaria no llegó a desplegar los efectos deseados y, además, se daba solución a una pequeña parte del problema pues la clave consiste en poner en relación las formaciones y titulaciones con el ejercicio profesional. Es decir, una vez implantado el mapa de las titulaciones del deporte queda pendiente de estructurar lo más difícil: las profesiones. La lógica de un sistema integral es que, salvo las profesiones enteramente libres, cada profesión esté sometida a unas formaciones y titulaciones concretas y a un ámbito funcional que puede ser exclusivo o compartido con otras profesiones.

<sup>12</sup> Esta conclusión se extrae del trabajo *Nuevas perspectivas de las enseñanzas y titulaciones deportivas*, Revista Vasca de Administración Pública número 52, septiembre-diciembre 1998. Pero también aparece en numerosos trabajos. Por ejemplo,

en *Análisis de la formación universitaria en la Ciencias del Deporte. Su adecuación a los perfiles profesionales*, en la web [www.iusport.es](http://www.iusport.es), sostiene la falta de regulación y que en muy pocos años se ha producido en el mercado de trabajo la irrupción de numerosos titulados sumándose a los licenciados de los últimos INEF y facultades creadas, así como a los técnicos reconocidos por las federaciones deportivas. A su juicio, «tal implantación se ha producido de forma descontextualizada, encontrándonos en poco tiempo con diversas titulaciones académicas en los niveles universitario y no universitario que se solapan fácilmente en sus perfiles...No se ha tenido en cuenta la realidad global del sector ni los resultados de los análisis prospectivos realizados de demanda social del deporte y su mercado laboral, lo cual nos lleva a suponer la enorme confusión que en la sociedad puede producirse en las denominaciones y en las competencias que a cada nivel se supone que se le atribuyen».

Además de dicha dificultad, también resulta unánimemente aceptado que existe una precariedad en la actual situación del deporte, pues personas sin un mínimo de formación, experiencia o conocimientos imparten enseñanzas deportivas, prestan servicios profesionales o controlan determinadas actividades deportivas con riesgo para la salud o la seguridad de las personas. Según lo expuesto en el Estudio «*Deporte y empleo en Europa*», de la Dirección General de la Comisión Europea, con la participación de la Red Europea de Institutos de Ciencias del Deporte y del Observatorio Europeo del Empleo Deportivo, «el número de personas que ejercen sin formación adaptada una profesión en el sector del deporte es muy elevado en la mayoría de los países de la UE». Además, existe coincidencia doctrinal <sup>13</sup> en que resultaba necesaria una ley que regulase la actividad profesional en el deporte para responder a las necesidades sociales y al objeto de que las diversas actividades deportivas sean dirigidas por personas que tienen un nivel de formación mínima. Uno de los problemas más significativos existentes en el campo del deporte, tal y como revelan los expertos, es «la considerable presencia en el ámbito laboral del deporte de personas con formaciones diversas no relacionadas directamente con la actividad física y deportiva»<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> En opinión del profesor

«todavía continúa sin resolverse la necesaria y urgente regulación del sector de las profesiones deportivas, en aras de impedir la existencia de intrusismo de unos títulos de carácter deportivo sobre otros y el desempeño

profesional con títulos sin validez académica o que corresponden a otras ocupaciones distintas, e incluso, de aquellos que ejercen sin ninguna titulación. En otros sectores se ha resuelto el problema de una situación muy similar en la que existían títulos y niveles cuya competencia y funciones había que delimitar, como ha sido el caso de las profesiones sanitarias, a través de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias», en su trabajo «Derecho deportivo y Derecho educativo», en la obra colectiva **El Derecho Deportivo en España 1975-2005**, Junta de Andalucía, Sevilla, 2005, página 303. También es de la misma opinión el profesor en su libro **Derecho Público del Deporte**, Civitas, Madrid, 1991, página 431: «En cuanto a las profesiones deportivas propiamente dichas, tales como preparador físico, entrenador, árbitro, etc., a la espera de directrices comunitarias, y en la medida que su situación se normalice y para su ejercicio se exijan regularmente determinadas cualificaciones y/o conocimientos técnicos, el Estado puede y debe arbitrar eficaces mecanismos de obtención y homologación, abandonando el inhibicionismo actual, que se traduce en una caótica aparición de diversas categorías de expertos en deporte; no existe, todavía, un estatuto profesional que establezca y delimite competencias entre las distintas titulaciones de la actividad física y el deporte, lo que constituye uno de los retos actuales más importante que tiene planteado el sector».

14 En el estudio antes citado «*Reforma de las enseñanzas y titulaciones deportivas*», página 14.

El sector del deporte ha sido y es, hasta la fecha, uno de los mercados laborales más abiertos y susceptibles de permitir el ejercicio de determinadas profesiones a formaciones y titulaciones muy heterogéneas, a personas con una formación muy deficiente o, incluso, sin ningún tipo de formación. En este contexto, resultaba ilógico que un sector económico que ha evolucionado y crecido de forma espectacular en las últimas décadas continuase sin un mínimo marco normativo en lo referente a la regulación de las actividades profesionales. En este sentido, también existe cierta coincidencia en que el modelo existente no era capaz de encontrar un verdadero hueco profesional a los licenciados en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, fuertemente maltratados. A menudo han sido equiparados con otras titulaciones de inferior nivel o de igual nivel sin la especialización precisa (por ejemplo, para ejercer la profesión de Profesor de Educación Física en la Educación Secundaria Obligatoria). Los citados licenciados han padecido la falta de regulación de un ámbito de reserva de atribuciones o funciones. Los citados licenciados no han tenido hasta la fecha un campo propio o exclusivo y numerosas titulaciones se ven posibilitadas incomprensiblemente para competir con la Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte.

Tampoco podemos perder de vista que el deporte, dado su gran impacto y difusión en la vida cotidiana, se ha convertido en una auténtica industria, en un auténtico mercado generador de empleo y de servicios profesionales. Como apuntaba el preámbulo del Real Decreto 1913/1997, ya derogado, la mejora de las infraestructuras y de los equipamientos deportivos producida en los últimos años ha permitido la expansión de un mercado de trabajo específico del sector, en el que se desenvuelve un numeroso e importante grupo de profesionales. Paralelamente al desarrollo del deporte van surgiendo multitud de empleos y profesiones que «*forman un catálogo indefinido de profesiones ligadas a las nuevas orientaciones del deporte*»<sup>15</sup>. De hecho, falta por publicar un estudio riguroso sobre las profesiones existentes en el campo del deporte y sobre las tendencias futuras en dicho sector de la economía. Existen estudios sobre las ocupaciones laborales, o sobre los perfiles profesionales, sobre las titulaciones, pero no sobre las profesiones propiamente dichas.

15 Página 9 del documento elaborado en febrero de 1991 por una Comisión de Expertos bajo la denominación «*Reforma de las enseñanzas y titulaciones deportivas. Propuesta para el debate*».

Esta necesidad de regulación del ejercicio de las profesiones del deporte ya ha sido puesta de manifiesto por diversos órganos de la Administración General del Estado han resaltado, acertadamente, «*la necesidad de meditar detenidamente la conveniencia de introducir en el ordenamiento jurídico español una ley de regulación profesional de la actividad física y el deporte*»<sup>16</sup>.

16 Ésta es una de las aportaciones del Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL) al Borrador de Anteproyecto de Ley para la ordenación de las profesiones del deporte, de 30 de octubre de 2006. También el Ministerio de Economía y Hacienda realiza la misma reflexión con ocasión del examen de dicho Borrador. Asimismo, el Tribunal de Defensa de la Competencia realizó unas consideraciones generales al respecto en 1992 en su documento «*Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España*».

En esta línea, la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Parlamento de Canarias aprobó el 28 de noviembre de 2005 una Proposición no de Ley en la que dicho Parlamento instaba al Gobierno de la Nación a que, en estrecha colaboración con los distintos sectores implicados, elaborase una ley en la que, de manera sistemática y ordenada, se regulen las profesiones relacionadas con el deporte. Además, como apunta acertadamente «*es voluntad del legislador en la mayoría de las Comunidades Autónomas que la práctica profesional de ciertas actividades relacionadas con la actividad física y deportiva esté sujeta a título*»<sup>17</sup>.

17 En su libro **Ejercicio Profesional de las Titulaciones Deportivas**, Bosch, Barcelona, 2000.

Como consecuencia de todos los factores anteriores, es decir, la existencia de un campo profesional no delimitado, el grave problema del absoluto vacío normativo, las constantes reivindicaciones de los sectores implicados, unidos a la íntima conexión que tiene el ejercicio de las profesiones propias del ámbito del deporte con la formación integral y la salud de las personas, resultaba inaplazable un tratamiento legislativo específico y diferenciado.

Como hemos tenido oportunidad de señalar en líneas precedentes, la estructuración de las profesiones del deporte responde a necesidades sociales y, especialmente, a la necesidad de asegurar a los ciudadanos que las actividades de entrenamiento, enseñanza, dirección, gestión, etcétera, sean realizadas por quienes tienen el nivel de formación exigible y, por tanto, resulta necesario que dichas actividades no sean dejadas en manos de cualquier persona sin una formación mínima. Los poderes públicos catalanes deben garantizar la salud, la seguridad y el normal desarrollo de las prácticas deportivas de sus ciudadanos. El deporte implica, por lo general, una actividad que puede ser beneficiosa para los ciudadanos si se realiza en condiciones aceptables, pero también puede constituir un grave riesgo si se realiza bajo la dirección o supervisión de personas sin la formación adecuada, especialmente en determinadas circunstancias (personas menores de edad, discapacitados, prácticas en el medio natural, etcétera). Y los poderes públicos no puede seguir siendo ajenos a garantizar la seguridad en la práctica deportiva y ello depende en buena medida de la formación de las personas que prestan los servicios deportivos a los ciudadanos.

Afortunadamente, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas son ahora más conscientes de que es necesaria una regulación del ejercicio de las profesiones deportivas y que uno de los retos más importantes que tiene el deporte es la configuración del estatuto de las profesiones propias del deporte. Se trata, tal y como podrán comprobar quienes estudien en profundidad la materia, de una tarea erizada de dificultades, de una materia jurídica compleja, que padece de todas las consecuencias de una falta de estructuración de las titulaciones y profesiones y que carece de referencia normativa alguna en el Estado.

## **II. Objeto de la Ley 3/2008. Competencias de la Generalitat**

Antes de entrar en cuestiones competenciales es preciso dejar sentado que el objeto de la Ley 3/2008 no es regular las formaciones y titulaciones, ni las ocupaciones, puestos o lugares de trabajo, o los perfiles profesionales de las distintas titulaciones. Tampoco es objeto de la citada Ley abordar los contenidos formativos necesarios para el ejercicio profesional en el sector deportivo ni establecer los requisitos de titulación de determinadas instalaciones o servicios del deporte pues debe ser objeto, básicamente, de regulación reglamentaria por las Comunidades Autónomas. Asimismo, tampoco entra dentro del contenido de una ley que regula el ejercicio de una profesión el establecimiento de las facultades o atribuciones profesionales que corresponden a cada una de las titulaciones. Esto último es un error muy común en los distintos foros o documentos de debate <sup>18</sup>. Una titulación universitaria puede dar lugar a diferentes profesiones y, a su vez, una misma profesión puede ejercerse sobre la base de distintas titulaciones académicas. Por tanto, el objeto de la Ley es muy claro: ordenar el «ejercicio de las profesiones» propias del deporte en Cataluña.

<sup>18</sup> En el documento denominado *Bases para una propuesta de regulación del ejercicio de las profesiones relacionadas con el ámbito de las actividades físicas y/o recreativas*, elaborado en 1999, se apuntaba en el apartado 4 que el contenido básico de la Ley debía ser determinar las «titulaciones que quedarán comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley» y «las facultades y atribuciones profesionales que corresponderán a cada una de las titulaciones anteriores».

Dicho lo anterior, también procede advertir que no resulta posible examinar con profundidad y detalle en esta trabajo el sinfín de cuestiones que genera, desde una perspectiva competencial, el tema del ejercicio de las profesiones propias del deporte. Por dicha razón, en las siguientes líneas nos referiremos, de forma general, aún a riesgo de simplificar, a cuestiones puntuales.

Como ya se ha adelantado en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma de Cataluña tenía competencia exclusiva en el campo del deporte al amparo del viejo artículo 9.29 del Estatuto de Autonomía. Según la vertebración institucional llevada a cabo por la Constitución y los diferentes estatutos de autonomía, los entes llamados a desarrollar de forma general la política deportiva en España han sido y son las comunidades autónomas. Asimismo, el artículo 9.23 del anterior Estatuto atribuía a Cataluña la competencia exclusiva en materia de colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo que disponen los artículos 36 y 139 de la Constitución. Otras comunidades autónomas sólo ostentan en esta materia, tal y como veremos más adelante, una competencia en materia de desarrollo legislativo y ejecución.

También conviene tener presente que el artículo 125 del nuevo Estatuto aprobado por el Parlamento de Cataluña, complementa la competencia exclusiva en materia deportiva (artículo 134), con la competencia exclusiva en materia de ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución.

Por tanto, a primera vista, al menos, la competencia para regular el ejercicio de las profesiones propias del deporte la ostenta la Comunidad Autónoma de Cataluña en el ámbito de gestión de sus respectivos intereses.

Además de todo lo anterior es preciso destacar la falta de mención expresa en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía a la competencia estatal para la regulación general de la materia. Es decir, no hay una previsión en el denominado bloque de constitucionalidad respecto a una potestad estatal sobre la regulación del ejercicio profesional. La única mención expresa a las profesiones tituladas se produce en el artículo 36 de la Constitución, pero dicho precepto no otorga al Estado título competencial alguno: «La Ley regulará las peculiaridades propias del

*régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas*». Como puede comprobarse fácilmente, no se establece que deba ser una ley estatal la que regule el ejercicio de tales profesiones.

Sí procede reconocer que desde algún sector de la doctrina <sup>19</sup> se argumenta que sólo por una ley estatal se puede regular una profesión titulada en el sector deportivo y se llega a tal conclusión tomando como base el artículo 149.1.1 de la Constitución que garantiza la igualdad de todos los españoles: «*cuando el legislador autonómico exige obligatoriamente un título vigente para prestar un servicio profesional no está regulando el ejercicio de una profesión titulada, cuestión reservada al Estado por el artículo 149.1.1º de la Constitución con el que se debe garantizar la igualdad de los españoles*». Sin embargo, tal y como se viene admitiendo por otro sector de la doctrina <sup>20</sup> y por la propia jurisprudencia, el Estado no puede alegar el principio de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado para atribuirse competencias reservadas a las comunidades autónomas, ya que ello «*chocaría abiertamente con lo dispuesto en el art. 149.1.30, que no reserva al Estado el control o la habilitación de cualesquiera actividades profesionales, sino sólo le encomienda la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales*» (Fundamento jurídico 5º de la sentencia del Tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de julio). En el supuesto de que se admitiese aquella interpretación de la igualdad de todos los españoles como criterio de atribución competencial, llegaríamos a la absurda conclusión de que casi todas las materias que son competencia exclusiva de las comunidades autónomas, como el ejercicio de las profesiones en Cataluña, caerían bajo la órbita de las normas estatales de modo que la invocación de la igualdad se convertiría en un instrumento de asunción por el Estado de competencias atribuidas a las comunidades autónomas.

<sup>19</sup> Es el caso de  
en **Ejercicio Profesional de las titulaciones deportivas**, Bosch, Barcelona, 2000; o  
en **La configuración jurídica de las profesiones tituladas en España y en la Comunidad Económica Europea**, Consejo de Universidades, Madrid, 1988. También  
en la recensión del libro, antes citado, de  
, recensión publicada en el Anuario Andaluz de Derecho Deportivo, Año I, 2001, página 211.

<sup>20</sup> Léase  
en **La distribución de competencias deportivas en España**, Bosch, Barcelona, 2005.

Por otra parte, no puede perderse de vista que el objeto de la Ley 3/2008 es la regulación del ejercicio de las profesiones en Cataluña, es decir, la competencia es ejercida en el ámbito territorial de gestión de los intereses propios de Cataluña.

Es cierto que el Estado ha regulado de algún modo el ejercicio de ciertas profesiones pero no es menos cierto que cuando el Estado ha regulado la ordenación o ejercicio de determinadas profesiones no ha invocado la competencia en materia de ejercicio de profesiones sino títulos competenciales sobre el sector social en el que intervienen los profesionales (sanidad, justicia, etcétera). Por ejemplo, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, se aprobó «*de acuerdo con las competencias exclusivas que asigna al Estado su artículo 149.1.1 y 16 de la Constitución*». Repárese en que dicho artículo 149.1.1 de la Constitución se refiere sólo a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Por otra parte, el artículo 149.1.16 alude a la competencia estatal sobre «*bases y coordinación de la sanidad*».

También procede citar la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre Acceso a las Profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales es, según su Exposición de Motivos, una «*exigencia derivada del artículo 24 y 17.3 de la Constitución*». Es decir, tal texto legislativo no regula el ejercicio de las profesiones y, además, toma su fundamento competencial en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y en el derecho de defensa de los detenidos. Nuevamente, y al igual que en los textos legales antes citados, el Estado no invoca una competencia expresa en materia de regulación del ejercicio de profesiones sino que busca amparo en otros títulos competenciales.

Otra referencia que avala la existencia de competencias autonómicas sobre la materia es que la regulación del ejercicio de profesiones la vienen llevando a cabo algunos parlamentos autonómicos desde la década pasada. Un testimonio de ello es la Ley vasca 18/1997, de 21 de noviembre, de Ejercicio de Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales, dictada en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 10.22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la misma competencia que a Cataluña, es decir, «*el ejercicio de las profesiones tituladas sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución*».

Precisamente son estos dos preceptos constitucionales, el artículo 36 y el artículo 139 de la Constitución, los límites específicos de la potestad normativa de Cataluña en materia de regulación del ejercicio de las profesiones que contempla su Estatuto de Autonomía. Respecto al artículo 36, que establece el límite de la reserva legal, y al que posteriormente se hará referencia, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 20/1988, dispone claramente que «*el artículo 36 no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado*». Por tanto, no puede argumentarse la falta de competencia de Cataluña para la regulación de las profesiones del deporte con base en dicho precepto constitucional.

El otro precepto constitucional que constituye un límite en el ejercicio competencial de Cataluña es el artículo 139, cuyo apartado primero sienta el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado, mientras que el apartado segundo constituye una interdicción de medidas que obstaculicen la libre circulación de personas en el territorio del Estado. Para resolver cualquier duda al respecto es conveniente citar la



Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 1981, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno estatal contra determinados preceptos de la Ley catalana de 22 de abril de 1981 sobre Bibliotecas. Según su artículo 13 «*todas las bibliotecas definidas en el apartado 1, letras b y c del artículo 2 (las públicas y de interés público) deberán contar con el personal bibliotecario técnico especializado*». El apartado segundo establecía que «*el personal técnico bibliotecario deberá contar con la formación y titulación de la Escola de Bibliologia de Barcelona, o las que pueda determinar el Govern de la Generalitat siempre que sea de rango equivalente*». El Tribunal Constitucional consideró que este precepto imponía condiciones contrarias al principio de igualdad y no porque la Generalidad no pueda determinar la titulación que deben poseer quienes hayan de prestar servicios en las citadas bibliotecas de Cataluña. Para el Tribunal Constitucional una norma autonómica que establezca tal requisito de titulación para sus bibliotecas no atenta contra el principio de igualdad siempre que la exigencia de titulación sea adecuada a las tareas a realizar. Sin embargo, para dicho tribunal, con arreglo a la norma autonómica sí era determinante el procedimiento seguido o el centro para adquirir tal titulación y en tal caso sí se produce una diferencia no justificada y, en consecuencia, una violación del principio de igualdad. En tal caso, no se exigió el título de un nivel o ciclo o especialidad sino la titulación de una determinada Escuela.

El artículo 139, apartado primero, sienta el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado, y el apartado segundo constituye una interdicción de medidas que obstaculicen la libre circulación de personas en el territorio del Estado. Es decir, el artículo 139 tampoco es un precepto constitucional atributivo de competencia legislativa, tal y como lo establece de forma meridiana el Tribunal Constitucional en su sentencia de 23 de julio de 1998:

*«DÉCIMO.-Por último, respecto de la previsión contenida en el art. 139.1 CE conforme a la cual "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español", conviene dejar constancia, en primer lugar de que este tipo de preceptos "son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales" (STC 61/1997, fundamento jurídico 7º). El principio consagrado en este art. 139.1 CE constituye un límite y una directriz que acota y guía el ejercicio de las competencias, que poseen el Estado ex. art. 149 CE, y las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. El Estado mediante sus competencias y la reserva de ley orgánica puede y debe asegurar "una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preserva(r) también, de este modo una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía" (STC 319/1993, fundamento jurídico 5º, con cita de la STC 122/1988). Para las Comunidades Autónomas este precepto también establece una limitación, aunque debe advertirse que ese "principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones" (STC 337/1994, fundamento jurídico 19) y, en segundo lugar, que dado el ámbito de aplicación territorialmente limitado de la legislación autonómica lo primero que en ella debe preservarse es el trato igual que en ella debe dispensarse a todos los residentes en una determinada Comunidad Autónoma».*

*Las comunidades autónomas también vienen regulando por ley el ejercicio de determinadas profesiones. Una materia que, por ejemplo, se encuentra regulada es el ejercicio de la profesión de farmacéutico. Las diferentes leyes de ordenación del sector farmacéutico de las comunidades autónomas no sólo abordan el tema de las oficinas de farmacia y sus diversas incidencias (creación, traspaso, cierre, etcétera) sino algunos aspectos del ejercicio de la profesión de farmacéutico tales como sus requisitos de acceso, sus funciones, etcétera.*

Debe quedar claro que en la Ley 3/2008 de Cataluña no se regulan los títulos académicos y profesionales del deporte, materia sobre la que Cataluña no ostenta competencia plena según el Estatuto de Autonomía, sino que el texto legal propuesto parte de los títulos académicos y profesionales ya regulados por el Estado y la Comunidad Autónoma, por lo que no cabe realizar reproche competencial alguno. La Ley 3/2008 regula tan sólo algunas de las profesiones propias del deporte y subordina el ejercicio de cada una de estas profesiones a la posesión de aquellos títulos.

En el supuesto concreto del ejercicio de la profesión de Profesor de Educación Física, hay que señalar que esta cuestión puede estar conectada con más de un título competencial, como sucede con numerosas materias. El Tribunal Constitucional, en su labor hermenéutica, ha destacado, refiriéndose a las materias que pueden hallarse englobadas en varios títulos competenciales lo siguiente:

*«Una vez más, la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al interprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística» (STC 125/1984).*

Con independencia de cualquier tarea de ponderación sobre el título competencial prevalente en materia de profesores de Educación Física, lo cierto es que la Ley, dictada en desarrollo de las competencias exclusivas de Cataluña en materia del ejercicio profesiones tituladas y del deporte, respeta las titulaciones exigidas por el legislador estatal. La Ley no establece para los profesores de Educación Física otras titulaciones diferentes que las previstas. Asimismo, la Ley no crea una titulación académica o profesional propia de Cataluña que suponga un obstáculo a la libre circulación. La Ley pivota en el amplio abanico de titulaciones reconocida por la legislación educativa estatal para ejercer la profesión docente en Cataluña. La Ley 3/2008, en sus borradores iniciales concretaba algunas de las titulaciones exigidas en la legislación educativa estatal y esta singularidad, como señala el Tribunal Constitucional en materia de función pública docente, es en sí misma, y como tantas otras, fruto

necesario y legítimo de la autonomía que la Constitución garantiza (STC de 26 de abril de 1990). Lo que debe exigirse a las Comunidades Autónomas, y lo que debe ser preservado por el Estado, es que el despliegue de las competencias, en este caso, de ejercicio de profesiones propias del deporte, no cree «rupturas» o «divergencias irrazonables o desproporcionadas» (STC 48/1988) en las condiciones básicas de igualdad a las que hace referencia el texto constitucional. Finalmente, el texto definitivo de la Ley 3/2008, ante la incomprensible insistencia de que se podían vulnerar competencias estatales en materia educativa, no recogió esa concreción de titulaciones para el ejercicio de la profesión docente en Educación Física. La propuesta que contenían los borradores previos de la Ley 3/2008, con relación a la profesión de «*Profesor de Educación Física*», se inspiraban claramente en el marco vigente en materia educativa, y no creaban ninguna ruptura o divergencia irrazonable o desproporcionada.

### **III. Competencia estatal para regular el ejercicio de las profesiones del deporte. Cohabitación de la competencia estatal y de la competencia de la Generalitat**

Como se ha tenido oportunidad de señalar anteriormente, lo cierto es que la determinación del título competencial que habilita al Estado para ordenar las profesiones del deporte no es, por múltiples razones, sencilla de establecer. Y no ayuda mucho a esa tarea la falta de mención expresa en la Constitución Española a la competencia para la regulación general del ejercicio de profesiones tituladas ni para la regulación del deporte por parte del Estado. Es decir, no hay una previsión específica en el texto constitucional respecto a una potestad estatal sobre la regulación del ejercicio profesional. La única mención a las profesiones tituladas se produce en el artículo 36 de la Constitución Española pero, como hemos apuntado anteriormente, dicho precepto no otorga al Estado título competencial alguno. Incluso, en la elaboración del texto constitucional, y tras la discusión en el Senado, el apartado 1.30 del artículo 149 incluía como competencia exclusiva del Estado -junto a la regulación de la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales- la «*normativa del ejercicio de las profesiones tituladas*». Sin embargo, esta competencia desaparecía posteriormente en el informe de la Comisión Mixta.

También debe quedar claro que la configuración de qué profesiones son tituladas y qué profesiones no deben ser tituladas no constituye una competencia estatal de acuerdo con el citado artículo 149.1.30, que se limita a la «*regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales*». No cabe atribuir al artículo 149.1.30 una *vis* competencial expansiva. De admitirse tal ridícula interpretación llegaríamos a la absurda conclusión de que todas las comunidades autónomas que condicionen el ejercicio de una determinada actividad profesional a concretos títulos académicos, regulados por el Estado al amparo del artículo 149.1.30, estarán vulnerando una competencia del Estado «*para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales*», que no es lo mismo que ostentar competencia para regular profesiones tituladas.

Una primera pregunta que cabe hacerse para resolver tal cuestión es cuál es el título competencial invocado en los escasos textos legales del Estado que abordan el ejercicio de profesiones tituladas. La tarea es compleja pues en algunos de los textos legales no se hace, curiosamente, mención al título competencial en el que se basa la aprobación legislativa. Es el caso de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las Atribuciones Profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, o también el caso de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre Odontólogos y otros profesionales relacionados con la Salud Dental. En otros textos legales, existen varios títulos competenciales concurrentes, aunque ninguno relativo al ejercicio de profesiones tituladas. Es el caso, por ejemplo, de la Disposición Final Primera de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias que, en su apartado primero, establece lo siguiente:

*«Esta ley se aprueba de acuerdo con las competencias exclusivas que asigna al Estado su artículo 149.1.1ª y 16ª de la Constitución y sus preceptos son bases de la sanidad».*

Es decir, el Estado aprueba dicha Ley 44/2003, que tiene carácter básico, fundamentalmente al amparo de sus competencias en materia sanitaria, no en virtud de una competencia propia en materia de ejercicio de las profesiones tituladas.

La reciente Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales, regula el ejercicio en común de actividades profesionales que requieren titulación universitaria oficial. Tal disposición es de plena aplicación en todo el territorio español y está amparada en los títulos competenciales del Estado relativos a la legislación mercantil, la ordenación de los registros e instrumentos públicos y las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. También hay en dicha ley algún precepto que se basa en la competencia estatal en materia de condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales (artículo 149.1.30) o en materia laboral (artículo 149.1.7).

En la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el Acceso a las Profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, en contra de lo que pueda parecer, no se regulan ambas profesiones. Como señala acertadamente su Exposición de Motivos se regulan las titulaciones profesionales, competencia estatal al amparo del artículo 149.1.30, titulaciones profesionales que «*complementan al título universitario en Derecho*». Según dicho preámbulo «*la Ley no interfiere, más allá de constituir estos títulos, en los presupuestos del ejercicio profesional de la abogacía y de la procura*».

Este tema de la competencia del Estado para aprobar la ley de ordenación del ejercicio de algunas profesiones del deporte se complica más pues, como ya se ha adelantado en el apartado anterior, algunas Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de ejercicio de las profesiones tituladas y, asimismo, la mayoría de ellas tienen competencia exclusiva en el campo del deporte al amparo de sus Estatutos de Autonomía.

Ya hemos tenido ocasión de señalar que, según la vertebración institucional llevada a cabo por la Constitución Española y los diferentes Estatutos de Autonomía, los entes llamados a desarrollar de forma general la política deportiva en España son las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Estado ostenta algunas competencias que inciden en el campo del deporte y ello le ha permitido la aprobación de la propia Ley 10/1990, de 15 de octubre. Y como podremos constatar líneas más adelante algo parecido sucede con el ejercicio de las profesiones del deporte.

Anteriormente se ha apuntado que, en materia de profesiones tituladas, unas pocas Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas, la mayoría de las Comunidades Autónomas ostentan competencias de desarrollo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y otras no ostentan competencia alguna:

#### ANDALUCÍA

Tiene competencia **exclusiva** sobre «*colegios profesionales yejercicio de las profesiones tituladasde acuerdo con el artículo 36 de la Constitución y con la legislación del Estado*» (artículo 79.3 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo).

#### ARAGÓN

Tiene competencia **exclusiva** en materia de «*colegios profesionales yejercicio de profesiones tituladas, respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución*» (artículo 71.30 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril).

#### PRINCIPADO DE ASTURIAS

«... **en el marco de la legislación básica del Estado**y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias **el desarrollo legislativo y la ejecución** en las siguientes materias:... 9. Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas» (artículo 11 Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero).

#### ILLES BALLEARS

Según el artículo 16 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, Illes Balears **no tiene** competencia exclusiva, ni de desarrollo legislativo, en materia de ejercicio de profesiones tituladas. La Comunidad Autónoma de las islas Baleares sólo podrá asumir competencias en materia de «*Colegios profesionales yejercicio de profesiones tituladas*» por uno de los siguientes procedimientos:

«Primero.- Transcurridos los cinco años previstos en el apartado 2 del art. 148 de la Constitución, previo acuerdo del Parlamento de las islas Baleares adoptado por mayoría absoluta y mediante Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el apartado 3 del art. 147 de la Constitución.

Segundo.- A través de los procedimientos establecidos en los núms. 1 y 2 del art. 150 de la Constitución, bien a iniciativa del Parlamento de las islas Baleares, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado».

#### CANARIAS

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias **el desarrollo legislativo y la ejecución** en las siguientes materias: ... 13. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales yejercicio de profesiones tituladas en el marco de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución». (artículo 32 Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre).

#### CANTABRIA

« **En el marco de la legislación básica del Estado**y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria **el desarrollo legislativo y la ejecución** de las siguientes materias: ... 5.- Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de profesiones tituladas» (artículo 25 Ley Orgánica 11/1998, 30 de diciembre).

#### CASTILLA-LA MANCHA

«**En el marco de la legislación básica del Estado**y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades **el desarrollo legislativo y la ejecución** en las materias siguientes: ... 5. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas» (artículo 32 Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio)

#### CASTILLA Y LEÓN

« **En el marco de la legislación básica del Estado**y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León **el desarrollo legislativo y la ejecución** de la legislación del Estado en las siguientes materias: 11ª Colegios profesionales yejercicio de profesiones tituladas» (artículo 27 Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero).

## CATALUÑA

«Corresponde a la Generalitat, **respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución**, la **competencia exclusiva** sobre ejercicio de las profesiones tituladas, que incluye en todo caso:

a) La determinación de los requisitos y las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas así como de los derechos y obligaciones de los profesionales titulados y del régimen de incompatibilidades.

b) La regulación de las garantías administrativas ante el intrusismo y las actuaciones irregulares, así como la regulación de las prestaciones profesionales de carácter obligatorio.

d) El régimen disciplinario del ejercicio de las profesiones tituladas»

(artículo 125.4 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio).

## EXTREMADURA

«**En el marco de la legislación básica del Estado** y en los términos que la misma establezca corresponde a la Comunidad Autónoma el **desarrollo legislativo y ejecución** de: ...6. Colegios profesionales ejercicio de las profesiones tituladas, Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio e Industria y demás corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales» (artículo 8 Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo).

## GALICIA

Galiciano **tiene**, al amparo de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, **competencia expresa** en materia de ejercicio de profesiones tituladas.

## LA RIOJA

«**En el marco de la legislación básica del Estado** y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el **desarrollo legislativo y la ejecución** en las siguientes materias: 10. Cámaras agrarias de comercio e industria o entidades equivalentes, Colegios Profesionales ejercicio de las profesiones tituladas, así como cualquiera otra corporación de derecho público representativa de intereses económicos y profesionales» (Artículo 9 Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero).

## MADRID

«**En el marco de la legislación básica del Estado** y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la **potestad reglamentaria** y la **ejecución** de las siguientes materias: ... 6. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas» (artículo 27 Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio).

## MURCIA

«**En el marco de la legislación básica del Estado** y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el **desarrollo legislativo** y la **ejecución** en las siguientes materias ... 10. Colegios Profesionales ejercicio de las profesiones tituladas, Cámaras Agrarias, de Comercio, Industria y Navegación, Cofradías de Pescadores y demás corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales» (artículo 11 Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio).

## NAVARRA

«Navarra **tiene competencia exclusiva** sobre las siguientes materias: ... Veintiséis. Colegios Profesionales ejercicio de las profesiones tituladas, **conforme a la legislación general**» (Artículo 44 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto).

## PAÍS VASCO

«La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene **competencia exclusiva** en las siguientes materias: ... 22. Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, **sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución**. Nombramiento de Notarios de acuerdo con las Leyes del Estado» (Artículo 10 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre).

## COMUNITAT VALENCIANA

**La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:** «Colegios profesionales ejercicio de

las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo que disponen los arts. 36 y 139 de la Constitución Española» (**artículo 49 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril**).

#### CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA

La Ciudad Autónoma de Ceuta **no se reserva competencias** en materia de ejercicio de profesiones tituladas en la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo.

#### CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

La Ciudad Autónoma de Melilla **no se reserva competencias** en materia de ejercicio de profesiones tituladas en la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo.

Se ha señalado anteriormente la complejidad de la cuestión competencial atinente a esta materia del ejercicio de las profesiones del deporte, provocada por la falta de mención expresa en la Constitución Española a la competencia para la regulación general de la materia por parte del Estado. La única mención a las profesiones tituladas se produce en el artículo 36 de la Constitución Española pero dicho precepto no otorga al Estado título competencial alguno: «*La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas*».

Como puede comprobarse fácilmente con la lectura de dicho precepto, no se establece que deba ser una ley estatal la que regule el ejercicio de tales profesiones. Así lo reconoce el profesor cuando afirma que el requisito de reserva legal del artículo 36 de la Constitución «*puede ser cumplido tanto por una ley de las Cortes Generales o de un Parlamento autonómico*»<sup>21</sup>. Ello no impide, por supuesto, que el Estado pueda intervenir en esta materia. Ya se ha señalado que tampoco el Estado contaba con una mención expresa en la Constitución para regular el fenómeno deportivo y, sin embargo, el Parlamento español aprobó la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, así como la Ley 10/1990, de 15 de octubre. Según la Exposición de Motivos de esta Ley si bien es cierto que «*la atribución de competencias sobre deporte o promoción del deporte se halla explícita en los diferentes Estatutos de Autonomía -y, por ello esta ley no trata de realizar operaciones de redistribución que no le corresponde- no es menos cierto que, en primer lugar, semejante atribución ha de ponerse en conexión estricta con los ámbitos territoriales de las respectivas Comunidades Autónomas y, en segundo lugar, que el deporte constituye una materia -por emplear términos constitucionales- sobre la que, sin duda, inciden varios títulos competenciales*». Y algo parecido ha sucedido con la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje. En esta Ley han incidido distintos títulos competenciales. Además de la competencia autoorganizativa que corresponde al Estado, así como aquella de que dispone sobre los intereses generales que afectan al deporte español en su conjunto, concurren en dicha Ley diversas competencias específicas, entre las que caben destacar las relativas a las bases y coordinación general de la sanidad, legislación penal, administración de justicia, seguridad pública, relaciones internacionales o estadística para fines estatales, todas ellas derivadas del artículo 149.1 de la Constitución Española.

<sup>21</sup> En su *Dictamen acerca de un posible proyecto de Ley para ordenación del ejercicio profesional de la actividad física y del deporte*, Madrid 2007.

Por la misma razón, la existencia de competencias exclusivas por parte de algunas Comunidades Autónomas en materia de ejercicio de profesiones tituladas no debe impedir que el Estado pueda incidir, siquiera parcialmente, en dicho ejercicio. Si bien es cierto que algunas Comunidades Autónomas ostentan competencia exclusiva y que el artículo 36 de la Constitución no reconoce directamente al Estado competencia normativa ello no significa, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia de 18 de febrero de 1988, que el Estado carezca de todo título habilitante para intervenir, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía. La calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de constitucionalidad.

Cuestión distinta es que no es válido cualquier título competencial. En este sentido no sería ajustado al texto constitucional una regulación por parte del Estado de las profesiones tituladas en base, solamente, a su competencia en materia de titulaciones académicas y profesionales. Según el artículo 149.1.30 corresponde al Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Pero debe recordarse de nuevo que cuando se regula el ejercicio de las profesiones del deporte no se regulan de forma general las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos o profesionales. En este sentido tampoco resulta admisible el argumento siguiente: si una profesión requiere un título académico o profesional, la competencia estatal para la regulación del ejercicio de la profesión titulada es consecuencia de que el Estado es competente en materia de obtención de títulos y éstos no se pueden desvincular del ejercicio. Esta vinculación competencial no es ajustada al bloque de constitucionalidad, que claramente da un tratamiento autónomo a ambas materias.

La invocación del artículo 149.1.1 CE, que garantiza la igualdad de todos los españoles, para justificar la regulación estatal del ejercicio de las profesiones del deporte debe ser objeto de diversas matizaciones. En el supuesto de que se admitiese aquella interpretación de la igualdad de todos los españoles como un título competencial más del Estado casi todas las materias que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas caerían bajo la órbita de las normas estatales, de modo que la invocación de la igualdad se convertiría en un instrumento de

asunción por el Estado de competencias exclusivas atribuidas a las comunidades autónomas. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance del artículo 149.1.1 CE y al objeto de situarlo en su debido contexto, hace numerosas precisiones acerca de la naturaleza y alcance de la competencia estatal citada para mejor determinar, desde una interpretación sistemática, cómo ha de articularse con las competencias autonómicas correspondientes.

Según el Tribunal Constitucional, importa delimitar por vía negativa el título competencial residenciado en el art. 149.1.1 CE. De una parte, no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como el art. 138.2 y 139.1, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el art. 139.2, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación. De otra, el art. 149.1.1 CE no viene a ser un trasunto, en el plano competencial, del art. 14 CE, que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos.

Asimismo, y en línea de precisar el alcance del artículo 149.1.1 CE ha de añadirse que «*condiciones básicas*» no es sinónimo de «*legislación básica*», «*bases*» o «*normas básicas*». El propio Tribunal Constitucional reconoció temprano (STC de 28 de julio de 1981) que no es siempre fácil la determinación de las *condiciones básicas* y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto. El art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación completa de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales. Por ello, su regulación no puede suponer una regulación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico en materia de ejercicio de profesiones tituladas.

La competencia estatal ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional viene a recordar algunas notas que delimitan positivamente la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. Así, en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, señala que la «materia» sobre la que recae o proyecta este artículo son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. Ahora bien, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional.

Por otra parte, tal como se ha indicado, el artículo 149.1.1 CE constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una «*regulación*», aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico.

En definitiva, el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual. Por ello, la normativa estatal en virtud de esta competencia debe ser limitada y siempre ha de restar un espacio normativo para las Comunidades Autónomas. Las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de las profesiones, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado. La regulación de esas condiciones básicas si corresponde al Estado, pero con tal regulación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, las Comunidades Autónomas deben disponer de un margen normativo suficiente para completar dicho régimen jurídico.

Respecto al contenido o significado del concepto «*condiciones básicas*», según el Tribunal Constitucional, una comprensión sistemática del entero orden competencial lleva a concluir, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las «*condiciones básicas*» hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por «*condiciones básicas*» hubiera de entenderse cualquier condición «*material*», obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas.

Pues bien, con arreglo a los parámetros constitucionales, dentro de esas «*condiciones básicas*» cabe entender incluidos aquellos presupuestos básicos que guardan una relación necesaria e inmediata con la materia, tales como la determinación de las profesiones del deporte que deben ser tituladas, su denominación y su ámbito funcional general. De este modo, la competencia exclusiva que tengan algunas Comunidades Autónomas sobre el ejercicio de las profesiones tituladas incluye el resto: la determinación de los requisitos de titulación y las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas así como de los derechos y obligaciones de los profesionales titulados y del régimen de incompatibilidades, la regulación de las garantías administrativas ante el intrusismo y las actuaciones irregulares, así como la regulación de las prestaciones profesionales de carácter obligatorio, el régimen disciplinario del ejercicio de las profesiones tituladas, etcétera. Esta interpretación estaría en plena consonancia con lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que es el más exhaustivo a la hora de definir esta competencia autonómica exclusiva

(artículo 125.4). De este modo, y por lo que hace al caso concreto de la posibilidad de que el Estado legisle en materia de ejercicio de las profesiones del deporte, una primera interpretación literal del art. 149.1.1 CE, en relación con la materia de ejercicio de profesiones tituladas, permite entender que al Estado puede ostentar competencia para regular aquellas condiciones básicas que garanticen la *igualdad* de todos los españoles en lo relativo a algunos presupuestos en materia del ejercicio de profesiones tituladas, en concreto la denominación de la profesión y el ámbito de atribuciones.

Otro de los títulos competenciales que pueden ser invocados por el Estado para regular el ejercicio de las profesiones del deporte es el artículo 149.1.16, que hace referencia a la sanidad. Repárese en que la ley que el Estado pueda aprobar en materia de ejercicio de las profesiones del deporte también puede tomar su fundamento en la protección de la salud de los deportistas y que el Tribunal Constitucional, cuando legitimó la colegiación obligatoria de los profesores de Educación Física (STC 194/1998), se fundamentó en la protección de la salud. Asimismo, la ley que en su caso apruebe el Estado en materia de profesiones tituladas tendrá, a buen seguro, varios puntos de conexión con la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte. La Disposición Final Cuarta de dicha Ley Orgánica contempla la habilitación general sobre la base de dicho artículo 149.1.16 CE.

Por supuesto, otro de los títulos competenciales estatales que debe traerse a colación en este trabajo es el artículo 149.1.18, sobre las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Se sigue también el mismo criterio de la Ley Orgánica 7/2006, antes citada, que contiene algunos preceptos, concretamente los relativos a los colegios profesionales, sobre la base de dicho título competencial.

El Estado también puede dictar algunas disposiciones en materia de ejercicio de profesiones tituladas al amparo de lo establecido en los artículos 51.1, 149.1.1º, 13º y 16º CE, pues no sería extraño que se aprobasen unas bases comunes para la protección de la salud y la seguridad de todos los consumidores y usuarios de los servicios deportivos profesionales. Aunque las Comunidades Autónomas ostentan en la mayoría de los casos competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y del usuario hay que recordar que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, las sentencias 69/1988 y 147/1996), las reglas de protección de los consumidores y usuarios que constituyen parte del régimen de protección de la salud pueden «*comprenderse en cualquiera de los dos títulos competenciales señalados (art. 149.1.1º y 16º). El carácter específico de la sanidad, respecto al plural de la defensa del consumidor, determina que la regla del art. 149.1º, por su más amplio alcance, deba ceder a la regla más especial, en este caso, del artículo 149.1.16º. En consecuencia, resulta claro que la competencia que, en materia de defensa del consumidor, atribuye a la Comunidad de Cataluña el artículo 12.1.5º de su Estatuto no excluye la que al Estado le confiere el artículo 149.1.16º CE para dictar normas que, por su finalidad de aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud de todos los consumidores*» (STC 147/1996).

Procede, pues, concluir que las competencias en materia de ejercicio de profesiones tituladas que ostentan algunas Comunidades Autónomas han de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material (FJ 5 de la STC 20-3-1997). Expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre ejercicio de profesiones tituladas ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia citada (ejercicio de profesiones tituladas). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la Constitución es a algunas Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre la materia y, por ende, es a tales instancias territoriales a las que compete aprobar normas que afecten a la ordenación de las profesiones del deporte con arreglo a las condiciones básicas establecidas por el Estado.

Aunque la ley que en un futuro apruebe el Estado se debe aplicar en todas las Comunidades Autónomas, hay que insistir en la diferente situación competencial en todas ellas y la concurrencia imperfecta de diversos títulos competenciales. Aparentemente, se podrían establecer tres niveles de aplicación de la ley:

Grupo A: Comunidades Autónomas a las que se aplicaría toda la Ley por no haberse atribuido la competencia en materia de ejercicio de profesiones tituladas. El artículo 149.3 de la Constitución dispone que «*la competencia sobre las materias que se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado*».

Grupo B: Comunidades Autónomas que tienen competencia para desarrollar y ejecutar el régimen jurídico de las profesiones tituladas que estableciera la ley estatal.

Grupo C: Comunidades Autónomas que tienen competencia exclusiva en materia de ejercicio de profesiones tituladas.

Decimos que, aparentemente, existen tres grupos competenciales pero, en realidad, esta clasificación se reduce a dos pues a las Comunidades Autónomas del grupo C, es decir, con competencia exclusiva, también se les debe aplicar la legislación básica o aquellos preceptos dirigidos a establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles. El concepto de competencia «exclusiva» es muy relativo según el Tribunal Constitucional. Baste citar la STC 20/1988:

«*Entiende el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña que este precepto vulnera el art. 9.23 Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 CE". A*

*juicio de la parte actora, el ejercicio de esta competencia exclusiva debe ciertamente respetar los límites que los citados preceptos constitucionales imponen, pero no quedaría afectado por una pretendida reserva de Ley del Estado, puesto que el art. 36 no incorpora norma alguna atributiva de competencias y, por tanto, la reserva de Ley que allí se consagra no remite necesariamente a una ley estatal, sino a la que resulte de las competencias asumidas sobre esta materia por cada Comunidad Autónoma en su propio Estatuto de autonomía. No estando la materia en cuestión reservada por la Constitución a la competencia legislativa del Estado, ni en el art. 36 ni tampoco en el art. 149.1, son las normas estatutarias las que, con arreglo al principio dispositivo que rige el sistema autonómico de distribución territorial del poder, pueden asumir las competencias sobre la referida materia, reservando o no al legislador estatal algún grado de participación en la configuración de su régimen jurídico. Éste sería singularmente el caso previsto por el Estatuto de autonomía de Canarias, cuyo art. 34 dispone en su ap. A), núm. 8, en conexión con el núm. 7 del mismo apartado, que las competencias legislativas y de ejecución de la Comunidad Autónoma sobre Colegios Profesionales se ejercerán "en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado reguladora de las Corporaciones de Derecho Público". Pero el Estatuto catalán carece de un precepto semejante, pues el citado art. 9.23 reconoce a la Generalidad la plenitud de la competencia, sin sujeción alguna a la legislación básica del Estado y sin otros límites que los que se derivan directamente de la propia Constitución.*

...

*El Tribunal no puede acoger el anterior razonamiento. Como punto de partida, cabe admitir que el art. 36 CE no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado, pues, en lo que ahora importa retener, el sentido de este precepto constitucional no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del art. 22, puedan libremente crearse, remitiéndose la norma constitucional a la ley para que ésta regule las peculiaridades propias del régimen jurídico de las organizaciones colegiales, con el mandato de que su estructura interna y funcionamiento habrán de ser en todo caso democráticos. Ahora bien, que el art. 36 CE no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los Colegios Profesionales no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en esta materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de autonomía, de tal manera que, según cree equivocadamente el órgano impugnante, el Estado carecería de toda competencia legislativa cuando el Estatuto de autonomía haya operado una asunción íntegra y exclusiva de todas las facultades y funciones sobre la materia que ahora nos ocupa. Debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida "*ratione materiae*", nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia».*

Asimismo, al amparo del artículo 149.3 CE, la ley estatal se aplicaría supletoriamente en todo lo no regulado por las Comunidades Autónomas en caso de lagunas. La ley estatal, con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional, no podría hacer una declaración de su propia supletoriedad. Esta prohibición de autodeclaración de supletoriedad es advertida por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 20 de marzo de 1997: «*En consecuencia, la supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes. Por consiguiente, la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia*».

#### **IV. Papel de la Comisión Bilateral de Cooperación Generalitat-Estado**

El artículo 33.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, establece un plazo general de tres meses para formular ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad contra la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley que infringe algún precepto de la Constitución. No obstante tal plazo general, el apartado segundo permite que el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a.- Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de los dos administraciones.
- b.- Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse en el plazo previsto en este apartado.
- c.- Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente citados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Pues bien, al amparo de esta previsión legislativa, la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución



de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado celebró una sesión el pasado 30 de julio de 2008 y adoptó el acuerdo de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias competenciales suscitadas en relación con los artículos 1.3, 4, 5 y 6 y disposiciones transitorias tercera y quinta de la Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte. Asimismo, designaba un Grupo de Trabajo para proponer a la Subcomisión la solución que proceda, a la vez que se acordaba comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional antes del día 3 de agosto de 2008, a los efectos de cumplir el plazo de los tres meses previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica.

Ya hemos señalado a lo largo del presente trabajo que el artículo 149.1.1 CE puede permitir solucionar dichas discrepancias pues permite al Estado una regulación del ejercicio de las profesiones del deporte mediante la fijación de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en toda España, aunque no le autoriza al diseño acabado del régimen jurídico de las profesiones tituladas. Tal precepto constitucional no representa una limitación para los legisladores autonómicos para establecer regímenes diferentes, ni lo que se persigue es la identidad o uniformidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del Estado.

Y resta añadir algo importante para la resolución de la controversia que se haya podido justificar; con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional, en tanto el Estado no haya establecido tales condiciones básicas *«resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial ya que el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione - mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas... Si el Estado considera necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas»* (Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de julio de 1998). En conclusión, el Estado se encuentra en condiciones de establecer esas condiciones básicas para garantizar la igualdad en toda España en el ejercicio de las profesiones tituladas.

Dicho lo anterior, y desconociendo a la hora de finalizar la revisión de este trabajo, la fundamentación jurídica de las discrepancias del Estado en materia competencial, debe señalarse que, obviamente, las negociaciones que se celebren con el apoyo del grupo de trabajo constituido, deben solventar satisfactoriamente las citadas discrepancias mediante una interpretación consensuada sobre el alcance de los preceptos controvertidos de la Ley 3/2008. Valga como válida referencia que el pasado 15 de septiembre de 2008 también se publicó en el Boletín Oficial del Estado el acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley del Estado 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Pues bien, tal Subcomisión ha acordado *«dar por solventadas satisfactoriamente las discrepancias»* de modo que *«la Administración General del Estado y la de la Generalitat de Cataluña coinciden en interpretar el alcance»* de los preceptos de la Ley que eran objeto de discrepancia.

Confiemos en que dicha Subcomisión también siga el mismo camino dando por solventadas las diferencias manifestadas en torno a la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del Deporte de Cataluña. A lo largo de este modesto trabajo se apuntan algunas vías de solución para compatibilizar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de regulación del ejercicio de las profesiones en el deporte. Sería incomprensible que una ley sobre un sector tan complejo, huérfano de regulación y en estado de abandono, que sorprendentemente ha sido aprobada con la difícil unanimidad de todos los grupos parlamentarios, que responde a un mandato del propio Parlamento de Cataluña y que da respuesta a una reivindicación histórica en el mundo del deporte, se vea sometida a un proceso jurisdiccional. Si finalmente se interpone un recurso de inconstitucionalidad, a pesar de las apariencias, no gana nadie y en cierto modo perdemos todos.