

## Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 48/2009 (ADMINISTRACIONES PÚBLICAS)

<b>Referencia:</b>	48/2009
<b>Procedencia:</b>	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
<b>Asunto:</b>	Propuesta de Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se solicita del Sr. Presidente del Gobierno la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte.
<b>Fecha de aprobación:</b>	29/1/2009

### TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2009, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado, en cumplimiento de la Orden de V.E. de 13 de enero de 2009 (registro de entrada del día 15), ha examinado el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte.

De antecedentes resulta:

Primero.- En el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña de 2 de mayo de 2008, fue publicada la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte. Consta de 16 artículos, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

El preámbulo de la Ley comienza invocando lo establecido en el artículo 134 del Estatuto de autonomía y en las leyes que el Parlamento de Cataluña ha aprobado en materia de deporte. También se refiere al artículo 125.4 de dicho Estatuto sobre la competencia exclusiva en materia de ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 36 y 139 de la Constitución.

Expresa el preámbulo más adelante que la Ley ha tenido en cuenta las normas básicas dictadas por el Estado en los ámbitos educativo, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte.

Añade que la delimitación del ámbito de cada profesión implica casi siempre un conflicto con el ámbito propio de otras profesiones relacionadas y que, de igual forma, en general, la habilitación para el ejercicio profesional de una determinada titulación académica genera conflicto con otras titulaciones afines.

Indica que la Ley regula los aspectos básicos del ejercicio de algunas -no todas- de las profesiones propias del ámbito del deporte, determina las competencias necesarias para su ejercicio, establece expresamente cuáles son estas profesiones y la forma de acreditación de estas competencias y concreta las titulaciones necesarias.

Tras exponer el contenido de la Ley, el preámbulo finaliza afirmando que ésta se limita a regular los aspectos básicos del ejercicio de las profesiones del deporte, establece de forma expresa cuáles son estas profesiones, determina las titulaciones necesarias para ejercerlas y atribuye a cada profesión su propio ámbito funcional general. Por todo ello, las profesiones que se regulan quedan sometidas, en todo cuanto no queda establecido, al marco normativo común a toda actividad profesional que aprueben las instituciones competentes en la materia.

El artículo 1 declara que es objeto de la Ley "regular los aspectos esenciales del ejercicio de determinadas profesiones del deporte, reconocer expresamente cuáles son estas profesiones, asignarles las competencias asociadas, especificar las titulaciones o las acreditaciones, determinar las titulaciones necesarias para ejercerlas y atribuir a cada profesión el ámbito funcional específico que le corresponde".

El artículo 2 define qué se entiende por profesión del deporte y reconoce y regula, como profesiones propias del ámbito del deporte, las siguientes: profesores de educación física, animadores o monitores deportivos profesionales, entrenadores profesionales referidos a un deporte específico y directores deportivos. Los artículos 3 a 6 tratan de cada una de dichas profesiones del deporte.

El artículo 7 se refiere a la reserva de denominaciones de las dichas profesiones y el artículo 8 regula la inscripción en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña y la colegiación profesional.

El artículo 9 enuncia los principios y deberes en el ejercicio profesional. El artículo 10 se dedica al ejercicio de las profesiones por medio de sociedades profesionales. El artículo 11 tiene por objeto el seguro de responsabilidad civil.

El artículo 12 indica que los requisitos de titulaciones para el ejercicio de las profesiones del deporte que regula la Ley se entienden sin perjuicio de cualquier otra licencia, autorización o título exigible de conformidad con la legislación vigente.

El artículo 13 tipifica determinadas infracciones. El artículo 14 declara que las profesiones reguladas por la Ley quedan sujetas, en lo que no esté establecido, al marco normativo común sobre el ejercicio de profesiones que apruebe la administración competente en la materia.

El artículo 15 se ocupa del reconocimiento de titulaciones obtenidas en otros Estados.

El artículo 16 prevé la creación de una comisión asesora de las profesiones del deporte.

Segundo.- Consta en el expediente la propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita del Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para la impugnación de los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte, conforme a los artículos 161 de la Constitución y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de dicha Ley Orgánica, a fin de que se produzca la suspensión de la vigencia de los preceptos mencionados de dicha Ley.

En la propuesta se expresa que, antes de que finalizase el plazo de tres meses desde la publicación de la Ley 3/2008, la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado, en su reunión de 30 de julio de 2008, adoptó el Acuerdo, publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Generalidad de Cataluña del día 15 de septiembre de 2008, de aplicar el procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000 de 7 de enero. Para ello, se designó un Grupo de Trabajo, compuesto por representantes de ambas Administraciones públicas, a fin de elaborar una propuesta que solucionase las divergencias planteadas respecto de los artículos 1.3, 4, 5, 6 y de las disposiciones transitorias tercera y quinta de la mencionada Ley 3/2008, sin haberse llegado a una solución satisfactoria para evitar el recurso de inconstitucionalidad respecto de los preceptos objeto de la propuesta de acuerdo.

La impugnación se funda en las siguientes razones:

1º.- La Ley 3/2008, a diferencia de otras leyes autonómicas que han incidido de manera indirecta sobre la regulación profesional, regula de manera directa, clara y frontal, en el ámbito catalán, las distintas profesiones tituladas como animadores o monitores deportivos profesionales, entrenadores profesionales y directores deportivos. Se trata de una regulación profesional que se vincula con los títulos del artículo 149.1.30ª de la Constitución, por más que no comprenda todas las profesiones del ámbito deportivo ni se sujete a la Ley todo el ejercicio profesional del deporte en Cataluña.

2º.- Cita las Sentencias del Tribunal Constitucional 42/1981, 83/1984, 42/1986 y 122/1989 y parte de la distinción entre profesiones tituladas y profesiones reguladas. En el primer caso se reserva una profesión a los poseedores de una determinada titulación cuya creación y regulación corresponden en exclusiva al Estado con base en los artículos 36 y 149.1.30ª CE. La STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas para cuyo ejercicio se requieren títulos, consiguientes a la realización de ciertos estudios y su ratificación mediante la consecución del oportuno certificado o licencia.

La STC 122/1989 ha declarado que la competencia para convertir una profesión en titulada corresponde al legislador estatal; también ha subrayado que en la reserva al Estado de la competencia enunciada en el artículo 149.1.30ª CE subyace el principio de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139.1) y que, por lo mismo, dicho principio está estrechamente vinculado a aquella competencia.

3º.- Se entienden viciados de incompetencia los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de Cataluña 3/2008, que establecen las atribuciones profesionales y las titulaciones requeridas para el ejercicio de las profesiones de animador, monitor, director y entrenador deportivos, reservando estas profesiones, tal y como las califica la propia Ley, a aquellos que hayan obtenido determinadas titulaciones, sin prever siquiera que éstas puedan ser modificadas en sus contenidos o denominación por el legislador estatal o que puedan crearse otras cuya obtención habilite igualmente para el ejercicio de tales profesiones. Los preceptos cuestionados exigen, no ya un nivel determinado de conocimientos o habilidades, sino precisamente una titulación oficial determinada para el acceso al ejercicio de una actividad, pretendiendo crear así una profesión titulada en el sentido que la jurisprudencia constitucional atribuye a este concepto.

4º.- Las profesiones reguladas son aquellas respecto de las que existen previsiones legales o reglamentarias que condicionan su ejercicio o acceso. Tal y como señala el Estatuto de Cataluña, en principio estas previsiones son de competencia autonómica "respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución". Como la creación y regulación

de una profesión titulada se fundamenta según la jurisprudencia en el artículo 36 de la Constitución, es claro que la competencia autonómica para la regulación de una profesión no puede extenderse a configurarla como profesión titulada, es decir, a reservar su ejercicio a unos titulados determinados.

5º.- En la medida en que la Ley de Cataluña condiciona el ejercicio de una actividad profesional a la posesión de unos concretos títulos académicos, regulados por el Estado, está incurriendo en una vulneración de las competencias estatales sobre las profesiones tituladas (artículo 149.1.30ª CE).

Finalmente, la propuesta de acuerdo expresa que la Comisión de Seguimiento de Disposiciones y Actos de las Comunidades Autónomas, en su sesión de 5 de junio de 2008, examinó la Ley de Cataluña 3/2008. La propuesta de recurso de inconstitucionalidad se elabora de conformidad con los informes de los Ministerios de Educación, Política Social y Deporte y de Ciencia e Innovación y de la Dirección General de Desarrollo Autonómico del Ministerio de Administraciones Públicas. El plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad finaliza el 2 de febrero de 2009.

Tercero.- Figuran en el expediente los siguientes informes:

a) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte de 20 de junio de 2008. Considera que, a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con los artículos 36 y 149.1.30ª CE, la Ley invade competencias constitucionalmente reservadas al legislador estatal, ya que la Comunidad Autónoma no tiene competencia para convertir en titulada una profesión que no lo es, lo que afecta a los apartados 2 a 9 del artículo 4, apartados 2 y 3 del artículo 5 y apartados 2 a 10 del artículo 6. Dado que las profesiones de animador o monitor deportivo profesional, entrenador profesional y director deportivo no son profesiones que ya hayan sido configuradas como tituladas por la Ley estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.30ª CE, no es posible realizar una interpretación de la Ley que resulte conforme al régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que sí ocurriría si la Ley hubiera limitado su objeto al ejercicio de profesiones que ya hubieran sido configuradas como tituladas por la Ley estatal.

b) Informe de la Dirección General de Desarrollo Autonómico del Ministerio de Administraciones Públicas de 13 de enero de 2009. Las razones en que justifica la impugnación son las mismas que figuran en el antecedente segundo.

En tal situación el expediente, se ha requerido la consulta del Consejo de Estado.

1. Se efectúa la consulta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica de 22 de abril de 1980, del Consejo de Estado, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la anterior.

2. La cuestión que se suscita en el expediente radica en determinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte.

3. El preámbulo de la Ley 3/2008 invoca los artículos 134 y 125.4 del Estatuto de autonomía de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. El artículo 134 declara que corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de deporte, incluyendo, en todo caso, los aspectos que relacionan los once párrafos que contiene. El artículo 125.4 determina que "corresponde a la Generalidad, 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 el 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 el 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.

c) El régimen disciplinario del ejercicio de las profesiones tituladas".

4. La propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros considera que los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 3/2008, de 23 de abril, vulneran lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia relativa a la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia". También se refiere al artículo 149.1.1ª CE, en cuanto declara de competencia del Estado "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", y cita los artículos 36 y 139 de la Constitución, cuyo respeto prescribe el artículo 125.4 del Estatuto de autonomía de Cataluña: El artículo 36 reserva a la Ley la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas; el artículo 139 declara que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado, sin que ninguna autoridad pueda adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

5. Los preceptos cuya impugnación se pretende tienen por objeto la mayor parte de las profesiones propias del ámbito del deporte que enumera el artículo 2.2 de la Ley 3/2008 y que, como reconoce su preámbulo, no son todas las profesiones específicas del deporte. Los artículos 4, 5 y 6 dedican su primer apartado a enunciar las actividades que cada una de las profesiones que constituyen su objeto permite efectuar. En los siguientes apartados especifican los títulos requeridos en función de la modalidad de ejercicio profesional. Los títulos que se exigen, según los casos, son los siguientes:

- Licenciado en ciencias de la actividad física y del deporte.
- Técnico superior en animación de actividades físicas y deportivas.
- Técnico en conducción de actividades físicas y deportivas en el medio natural.
- Maestro de primaria, con la especialidad en educación física.
- Técnico deportivo de grado medio.
- Técnico deportivo de grado superior.

El artículo 4 trata de los animadores o monitores deportivos profesionales. Dicha profesión permite ejercer funciones de instrucción deportiva, formación, animación, acondicionamiento físico, mejora de la condición física, control y demás funciones análogas respecto a las personas que aprenden y practican un determinado deporte, si esta práctica no está enfocada a la competición deportiva. Los apartados 2 a 9 determinan las titulaciones que se precisan según las circunstancias que cada uno de dichos apartados señala.

El artículo 5 se ocupa de los entrenadores profesionales que, en relación con un determinado deporte, pueden efectuar el entrenamiento, la selección, el asesoramiento, la planificación, la programación, la dirección, el control, la evaluación y el seguimiento de deportistas y equipos, y funciones análogas, de cara a la competición. Los apartados 2 y 3 indican las titulaciones que se requieren según las circunstancias que cada uno de dichos apartados precisa.

El artículo 6 se refiere a los directores deportivos. Dicha profesión permite ejercer el conjunto de actividades profesionales relacionadas con la promoción, la dirección, la gestión, la programación, la planificación, la coordinación, el control y la supervisión, y funciones análogas, en centros, servicios y establecimientos deportivos, tanto de titularidad pública como privada, aplicando los conocimientos y las técnicas propios de las ciencias del deporte. Tal actividad, que también puede incorporar en algunos casos funciones instrumentales de gestión, no requiere la presencia física del director deportivo en el ejercicio de las actividades deportivas. Los apartados 2 a 10 precisan las titulaciones que se exigen según las circunstancias que cada uno de ellos enuncia.

La impugnación no alcanza a los profesores de educación física porque el artículo 3.2 de la Ley 3/2008 se remite a la "titulación exigida por la correspondiente legislación" que está contenida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por lo que la competencia estatal queda preservada.

6. El problema planteado es determinar si la regulación contenida en los reseñados artículos 4, 5 y 6 de la Ley 3/2008 es de la competencia de la Comunidad Autónoma o de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.30ª CE en lo que se refiere a la configuración de las profesiones deportivas citadas como profesiones tituladas, ya que, como resulta de los tales artículos, la regulación contenida en la Ley de Cataluña no se limita a establecer determinadas aptitudes o circunstancias de ejercicio de una profesión sino que condiciona la realización de la actividad en que consisten a la posesión de determinada titulación. Es de singular importancia, a tal efecto, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las profesiones tituladas. Dicho Tribunal ha analizado esta materia en diversas sentencias, entre otras SSTC 42/1981, de 22 de diciembre, 83/1984, de 24 de julio, 42/1986, de 10 de abril, 82/1986, de 26 de junio, 122/1989, de 6 de julio, 82/1993, de 8 de marzo, 111/1993, de 25 de marzo, 330/1994, de 15 de diciembre, 109/2003, de 5 de junio, 154/2005, de 9 de junio, y 112/2005, de 21 de julio.

En la primera de dichas sentencias el Tribunal Constitucional entendió que la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.30ª CE "comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (...) así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado".

La sentencia que más directamente ha tratado de la cuestión desde la perspectiva competencial es la STC 122/1989, cuya doctrina ha sido reiterada por la STC 154/2005. En ambas sentencias se afirma que "es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto este que la propia Constitución utiliza en el art. 36 y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas". Cita también la STC 83/1984 y añade que, "según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con

arreglo al texto del art. 149.1.30ª de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva".

La STC 82/1986, de 26 de junio, subraya que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la competencia estatal dimanante del artículo 149.1.30ª CE (Sentencias 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 22, 42/1981, de 22 de diciembre, fundamento jurídico 3º, 87 y 88/1983, de 27 de octubre, etc.), vinculándola estrechamente al principio de igualdad de los españoles en todo el territorio del Estado (art. 139 de la CE), que justifica y explica la atribución a los poderes estatales de la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas. También la STC 122/1989, en su fundamento jurídico 5º, reconoce que en la reserva al Estado de la competencia enunciada en el artículo 149.1.30ª de la Constitución "subyace el principio de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 de la Constitución), y que, por lo mismo, dicho principio está estrechamente vinculado a aquella competencia", si bien añade que "no cabe admitir, sin más, que por la sola apelación al principio de igualdad, corresponda al Estado, en ausencia de otro título competencial específico, la regulación de las condiciones de acceso y ejercicio de toda actividad profesional, pues ello chocaría abiertamente con lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª CE, 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, en el sentido propio que ha de darse a este concepto".

7. De la jurisprudencia constitucional expuesta resulta con claridad que la competencia para determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada corresponde al legislador estatal. Por ello, la competencia autonómica sobre el "ejercicio de profesiones tituladas" se sujeta expresamente por el artículo 125.4 del Estatuto de autonomía de Cataluña al respeto de las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y a lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución. De este modo, la competencia de la Generalidad de Cataluña puede extenderse a la regulación de condiciones de ejercicio de la profesión en el sentido detallado por el artículo 125.4 del Estatuto de autonomía, pero excluyendo la determinación de las profesiones que exigen una específica titulación, es decir, teniendo como límite de su regulación, en palabras de la STC 83/1984, el condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos. Dicho límite viene a garantizar el principio de igualdad de los españoles en todo el territorio del Estado al que se vincula el artículo 149.1.30ª CE según el Tribunal Constitucional.

A la vista de la expresada delimitación competencial, cabe considerar que la configuración como profesiones tituladas de los animadores o monitores deportivos profesionales, entrenadores profesionales y directores deportivos efectuada de forma directa (dado que no existe una norma del legislador estatal que configure previamente dichas profesiones como tituladas) por los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte, vulnera el título competencial del Estado enunciado en el artículo 149.1.30ª de la Constitución. Resulta justificada la extensión de la impugnación a todo el contenido de dichos preceptos ya que, como se ha dicho, el primero de cada uno de sus apartados define las actividades cuyo ejercicio se condiciona a la posesión de concretos títulos, dedicándose prácticamente la totalidad del resto de sus apartados a precisar los títulos exigibles en cada circunstancia.

Cabe apreciar, pues, fundamentos jurídicos suficientes para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 29 de enero de 2009

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.