



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 091/2021**  
**Expediente 673/2020**

Presidenta  
Hble. Sra.  
D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers  
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.  
D. Enrique Fliquete Lliso  
D. Faustino de Urquía Gómez  
D.<sup>a</sup> Asunción Ventura Franch  
D.<sup>a</sup>M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales  
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nato  
Molt Hble. Sr.  
D. Francisco Camps Ortiz

Secretari General  
Ilmo. Sr.  
D. Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Señor:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 17 de febrero de 2021, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 16 de noviembre de 2020 (Registro de entrada de 7 de diciembre), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte para la elaboración del Anteproyecto de Ley por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunitat Valenciana.

## **I ANTECEDENTES**

**Único.-** El expediente referido al Anteproyecto de Ley por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunitat Valenciana, está integrado -como se verá- por distintos informes y trámites, tal como exige el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y demás normas de aplicación.

## **II CONSIDERACIONES**

### **Primera.- Sobre el carácter de la consulta.**

La presente consulta resulta preceptiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en virtud del cual este Consell Jurídic debe ser consultado preceptivamente en relación con los anteproyectos de leyes.

### **Segunda.- Procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley.**

El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley se encuentra establecido en el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell de la Generalitat.

Por Resolución del Conseller de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de fecha 3 de octubre de 2018, se acordó la incoación del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunitat Valenciana.

Se ha incorporado al expediente informe sobre necesidad y oportunidad, emitido por el Director General de Deportes, siendo el objetivo principal del Anteproyecto de Ley proteger la seguridad, la salud y la integridad física de las personas usuarias de la prestación de servicios deportivos e imponer especiales obligaciones cuando la seguridad de las

personas destinatarias puedan verse especialmente comprometida, estableciendo, entre otras, la obligación de poseer el oportuno seguro de responsabilidad civil que cubra la indemnización por los daños que se causen a terceros por la prestación de los servicios profesionales.

Igualmente, obra en el expediente el oportuno informe de competitividad por parte del Director General de Economía, Emprendimiento y Cooperativismo.

En atención al artículo 42.2 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, y, de conformidad con el artículo 18 de la Orden de 22 de marzo de 2018, se ha incorporado al expediente Memoria económica, en la que se analiza el impacto económico que comporta la entrada en vigor de la nueva ley. Consta asimismo el Informe favorable, de fecha 24 de febrero de 2020, de la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, Sector Público y Subvenciones.

Se ha emitido informe, de fecha 24 de septiembre de 2018 del Director General de Deportes, sobre impacto por razón de género de la norma proyectada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Hombres y Mujeres y en el artículo 4bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. En dicho informe se efectúa un análisis del contexto en el que se desarrolla la norma y se realiza la pertinencia de género, la situación existente, la previsión de resultados y la valoración del impacto sobre el colectivo de mujeres.

Asimismo, consta informe, de la misma procedencia y fecha, de impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia, de conformidad con lo establecido en los artículos 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana, y con la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas y artículo 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 julio, de la Generalitat citada.

Obra Informe de fecha 24 de septiembre de 2019 del Director General de Deportes, sobre el trámite de consulta previa a la elaboración de la Ley proyectada.

Se ha concedido trámite para alegaciones al texto normativo a los distintos Departamentos del Consell, habiendo comparecido y presentado escritos la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y las consellerias de Sanidad Universal y Salud Pública y Presidencia, cuyas alegaciones se han aceptado en su mayor parte.

Obra el Informe del Director General de Deportes, de fecha 10 de enero de 2019, de no afección del proyecto normativo a las competencias de la Comisión de Inclusión y Derechos Sociales.

El Anteproyecto de Ley examinado se ha sometido al trámite de información pública, habiendo formulado alegaciones las entidades que figuran en el expediente y a las que se refiere el Informe de alegaciones del Director General de Deportes, de fecha 10 de enero de 2019.

Dentro del citado trámite se formularon alegaciones, respectivamente, por parte de la Federación de Atletismo; Motociclismo y la Federación de Baloncesto de la Comunitat Valenciana (FBCV). Esta última, sustancialmente estima como *“indispensable” “...reconocer las titulaciones federativas para que capaciten para el ejercicio de las funciones del monitor o monitora deportiva y las de entrenador o entrenadora, no solo hasta el día de la publicación de la ley que nos ocupa, sino también posteriormente, cumpliendo una serie de requisitos”*.

Igualmente constan incorporadas al expediente, las alegaciones efectuadas por la *“Asociación C. V. A.” (“C.V. A.”)*, que, en esencia, reivindica en exclusiva en favor del Estado la regulación de las profesiones deportivas, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución, que tiene reconocida constitucionalmente la *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”*.

Por otro lado, recuerda que el Turismo Activo posee un marco regulatorio propio, al comportar una actividad turística y se sujeta sustantivamente a la Ley de Turismo, Ocio y Hospitalidad 15/2018, de 7 de junio, de la Comunitat Valenciana, dictada en ejercicio de la competencia exclusiva sobre turismo otorgada a la Generalitat, *“ex artículo 49.1.12 del Estatut de Autonomía”*.

En el informe de alegaciones de 10 de enero de 2020, emitido por el Director General de Deporte, se desestiman las alegaciones de la entidad A. C.V..

El Abogado de la Generalitat emitió informe de 19 de octubre de 2018 en los que se efectúan determinadas observaciones al texto normativo. En fecha 30 de noviembre de 2018 la Dirección General proponente emitió informe sobre las observaciones efectuadas por la Abogacía de la Generalitat.

Por último, se ha emitido dictamen por el Comité Económico y Social de la Comunitat Valenciana, en su sesión de fecha 29 de septiembre de 2020, ajustándose el texto, en su mayor parte, a sus matizaciones.

En consecuencia, en la elaboración del expresado anteproyecto de Ley se han observado los diferentes trámites y prescripciones establecidos en el artículo 42 de la Ley del Consell de la Generalitat y demás normas de aplicación.

### **Tercera.- Estructura del Anteproyecto de Ley.**

El Anteproyecto se estructura en un Preámbulo y un texto dispositivo compuesto por 25 artículos, a lo largo de IV Capítulos y una parte final con seis Disposiciones adicionales; dos Disposiciones Transitorias; una Disposición Derogatoria Única y tres Disposiciones Finales.

El contenido de los Capítulos son los siguientes:

Capítulo I. Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto y finalidad.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Artículo 3. Derechos de las personas usuarias de servicios de deporte.

Artículo 4. Obligaciones de las personas profesionales en el ejercicio de las profesiones reguladas del deporte.

Capítulo II. Profesiones reguladas del deporte y ámbito funcional general.

Artículo 5. Profesiones reguladas del deporte.

Artículo 6. Reserva de denominaciones.

Artículo 7. Monitor deportivo o monitora deportiva.

Artículo 8. Entrenador deportivo o entrenadora deportiva.

Artículo 9. Preparador físico o preparadora física.

Artículo 10. Director deportivo o directora deportiva.

Artículo 11. Profesor o profesora de Educación Física

Capítulo III. Requisitos para el ejercicio de profesiones reguladas del deporte.

Artículo 12. Requisitos generales para la prestación de servicios deportivos.

Sección Primera. Formación necesaria para el ejercicio de las profesiones reguladas del deporte.

Artículo 13. Formación necesaria para el ejercicio de la profesión de monitor deportivo o monitora deportiva.

Artículo 14. Formación necesaria para el ejercicio de la profesión de entrenador deportivo o entrenadora deportiva.

Artículo 15. Formación necesaria para el ejercicio de la profesión de preparador físico o preparadora física.

Artículo 16. Formación necesaria para el ejercicio de la profesión de director deportivo o directora deportiva.

Artículo 17. Formación necesaria para el ejercicio de la profesión de profesor o profesora de Educación Física.

Sección Segunda. Reconocimiento de competencias profesionales vinculadas a otra formación y a la experiencia profesional.

Artículo 18. Reconocimiento de las competencias profesionales vinculadas a otra formación y a la experiencia profesional.

Capítulo IV. Prestación de servicios o actividades reservadas a profesiones reguladas del deporte.

Artículo 19. Declaración responsable.

Artículo 20. Fichero automatizado de datos.

Artículo 21. Reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas en otros Estados de la Unión Europea.

Artículo 22. Adaptación de los requisitos de titulación a los cambios de la oferta formativa.

Artículo 23. Aseguramiento de la responsabilidad civil

Artículo 24. Publicidad de los servicios deportivos.

Artículo 25. De la inspección y control.

Disposición Adicional Primera. Títulos homologados y equivalentes.

Disposición Adicional Segunda. El ciclo inicial de Grado Medio.

Disposición Adicional Tercera. Los deportes autóctonos.

Disposición Adicional Cuarta. Habilitación para el desempeño de las funciones de la profesión de monitor o monitora y entrenador o entrenadora al personal funcionario o laboral al servicio de las administraciones públicas.

Disposición Adicional Quinta. Equivalencia de los certificados federativos.

Disposición Adicional Sexta. Actividades de tiempo libre infantil y juvenil Disposiciones Transitorias.

Disposición Transitoria Primera. Periodo transitorio para quienes en el momento de entrada en vigor de la ley se encuentren ejerciendo funciones de monitor o monitora deportiva sin los requisitos de formación establecidos en esta ley.

Disposición Transitoria Segunda. Obligación de presentar la declaración responsable.

Disposiciones Derogatorias Única.

Disposición Final Primera. Modificación de la Ley 2/ 2011, de 22 de marzo, del deporte y la actividad física de la Comunitat Valenciana

Disposición Final Segunda. Habilitación para el desarrollo reglamentario Disposición Final Tercera. Entrada en vigor

Se completa con un Anexo relativo a los Certificados de Profesionalidad.

**Cuarta.- Breve referencia a las leyes autonómicas reguladoras de las profesiones del deporte y a la actuación Estatal en esta materia.**

La regulación de las profesiones del deporte se ha acometido por parte de distintas Comunidades Autónomas, bien mediante una ley específicamente destinada a dicha regulación -como sucede con el Anteproyecto Ley sometido a dictamen-, o bien en el marco de la ley reguladora, con carácter general, del deporte. No obstante, la conflictividad competencial que ha presidido esta materia exige realizar una referencia, siquiera sucinta, a las distintas normas autonómicas.

**1)** La primera norma dictada en materia de profesiones del deporte fue la Ley 3/2008, de 23 de abril, de la Generalitat de Cataluña, reguladora del ejercicio de profesiones del deporte, posteriormente modificada por la Ley 7/2015. Dicha Ley tiene por objeto regular

La Ley 3/2008, ya en su primera redacción, sufrió la objeción, desde el punto de vista competencial, por parte del Gobierno de la Nación, lo que dio lugar a una Comisión Bilateral al amparo del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y a la solicitud de dictamen del Consejo de Estado, a efectos de la eventual interposición de un recurso de inconstitucionalidad. El Consejo de Estado, en el Dictamen 48/2009, de 29 de enero, informó la falta de competencia autonómica en materia de regulación de las profesiones del deporte, y, por tanto, la existencia de fundamentos suficientes para plantear dicho recurso. No obstante, el 30 de enero de 2009, se llegó a un Acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral (Resolución de 30 de enero de 2009, BOE nº 40, de 16 de febrero).

Con arreglo a dicho Acuerdo, el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña entiende que los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 3/2008, en su redacción inicial, y cuestionados por el Estado, *“expresan los grados de formación en competencias y capacidades requeridas para el ejercicio de las profesiones a las que se refieren esos preceptos, pero que para el ejercicio de dichas profesiones, esos mismos grados pueden acreditarse tanto acreditarse tanto mediante los títulos a los que en cada caso aluden aquellos títulos como, de igual forma, pueden acreditarse también mediante las otras titulaciones, acreditaciones o certificados de profesionalidad que resulten del ordenamiento vigente en cada momento”*.

Con la finalidad de acomodar la Ley 3/2008 al resultado de la negociación adoptada en la Comisión Bilateral, se modificó dicha Ley mediante la Ley 7/2015, y se añadieron los artículos 1 bis y 6 bis. No obstante, la citada Ley 7/2015 fue de nuevo cuestionada en determinados artículos por el Gobierno de la Nación, dando lugar a otra Comisión Bilateral (Resolución de 1 de

septiembre de 2015), así como a la interposición del recurso de inconstitucionalidad 857-2016.

En dicho recurso no se cuestiona la competencia de la Generalitat para regulación las profesiones del deporte, tras la adición de los precitados artículos 1 bis y 6 bis, en cumplimiento del acuerdo adoptado en fecha 30 de enero de 2009, en el seno de la primera Comisión Bilateral, sino otros artículos 4, y 8 a 11, en la medida que afectaban, respectivamente, a la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3ª CE) y a las competencias estatales del artículo 149.1.1ª y 13 CE y la legislación básica contenida en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El recurso de inconstitucionalidad fue resuelto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/2017, de 20 de julio, en la que se declara la nulidad del precepto autonómico que atribuye a un órgano autonómico la potestad de establecer convenios y acuerdo con Estados miembros de la Unión Europea sobre equiparación de profesiones deportivas. Sin embargo, no se cuestiona por el Estado ni en la Sentencia la competencia de la Comunidad Autónoma para proceder a la regulación de las profesiones del deporte, con arreglo al acuerdo obtenido en la expresada Comisión Bilateral de 30 de enero de 2009, y la adición de los artículos 1 bis y 6 bis a la Ley 3/2008.

En la citada Sentencia, el Alto Tribunal señala que *“La Ley catalana 7/2015, de reforma de la Ley 3/2008, debe entenderse amparada en las competencias en materia de deporte, asumidas por la Generalitat de Cataluña..., sin perjuicio de que también puedan entrar en juego las competencias autonómicas en materia de profesiones tituladas”*.

**2)** La Ley 3/2012, de 2 de abril, del deporte de Galicia, introduce en el marco general del deporte la regulación de las titulaciones deportivas. La regulación contenida en el artículo 77, sobre exigencia de titulaciones, dio lugar, asimismo, a una Comisión Bilateral que finalizó con un compromiso de interpretación en relación con dicho artículo de modo que *“en ningún caso”* se establece, con dicha regulación, *“una profesión titulada ni una reserva de actividad, pues dicha conexión con actividades profesionales, no es determinada por la Comunidad Autónoma, sino que atenderá a lo establecido por la normativa estatal vigente en cada momento”* (Resolución de 29 de enero de 2013).

**3)** La Ley 8/2015 de 24 de marzo, de la actividad física y del Deporte de la Región de Murcia, estableció el marco general de la actividad física y deportiva y en su artículo 28 dispuso que para la realización de actividades directamente relacionadas con el deporte y la actividad física se exigirá estar



en posesión de la correspondiente titulación oficial o en su caso formación deportiva impartida por las federaciones deportivas reconocidas oficialmente.

En dicho momento, el Consejo Consultivo de la Región de Murcia en su Dictamen 301/2014, de 27 de octubre, recuerda al examinar el Anteproyecto de Ley, que *“el condicionamiento o reserva de una profesión a la posesión de un título corresponde al Estado en exclusiva en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª y 149.1.1...”*.

Posteriormente, mediante Ley 3/2018, de 26 de marzo, y en el marco de los parámetros establecidos por la doctrina del Tribunal Constitucional, se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

**4)** La Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y del Deporte de Castilla-La Mancha, se limita a establecer en los artículos 59 y siguientes, una política de fomento de la formación y cualificación de los profesionales.

**5)** La Ley 15/2015, de 16 de abril, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte de Extremadura, establece una regulación completa en esta materia, previendo las funciones de cada una de las profesiones y la cualificación que requiere su ejercicio.

En relación con dicha previsión normativa se activó de nuevo la Comisión Bilateral prevista en el artículo 33.2 de la LOTC, en la que la Administración del Estado manifestó su oposición a la competencia autonómica. Problema competencial que el anterior Consejo Consultivo de Extremadura ya había advertido en su Dictamen 67/2015, de 9 de febrero.

En el seno de la Comisión Bilateral se llegó a un acuerdo en lo referente a los artículos que establecen el requisito de estar en posesión de determinados títulos para el ejercicio de la actividad profesional con la base a la interpretación siguiente: *“se refieren a los títulos aludidos en dichos preceptos en cuanto expresan la preparación en competencias y capacidades adecuadas para el ejercicio de las profesiones a las que aluden dichos preceptos. Por lo tanto, esos mismos grados de formación en competencias y capacidades pueden acreditarse tanto mediante los títulos a los que en cada caso alude la Ley como de igual forma, mediante las otras titulaciones, acreditaciones o certificados de profesionalidad que resulten de las leyes estatales y del resto del ordenamiento jurídico vigente en cada momento”*.

**6)** La Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja, regula, dentro de la ordenación general de la materia deportiva, las profesiones del deporte. La regulación contenida en la citada Ley originó de nuevo la oposición del Gobierno de la Nación y la constitución de la Comisión

Bilateral (Resolución de 12 de junio de 2015). En dicha Comisión se llegó a un acuerdo en los mismos términos que en relación con la Ley extremeña.

**7)** La Ley 5/2016, de 19 de julio, reguladora del deporte en Andalucía, regula el ejercicio de las profesiones tituladas en los artículos 85 y siguientes. Dicha Ley fue igualmente cuestionada por la Administración del Estado, entre otros aspectos, por la cuestión competencial.

Constituida la oportuna Comisión Bilateral, dicha Comisión fue resuelta mediante Acuerdo en los mismos que para las restantes leyes autonómicas (Resolución de 24 de mayo de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Territorial).

**8)** Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/2017, en la que ya no cuestiona la competencia autonómica para la ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte, sujeta, no obstante, a la interpretación resultante de la Comisión Bilateral de 30 de enero de 2009, son de mención las siguientes leyes autonómicas:

-La Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se orden el ejercicio de las profesiones del deporte de Madrid, modificada por la Ley 1/2019, de 27 de febrero.

-La Ley 3/2019, de 25 de febrero, de Castilla y León, que regula la actividad Físico- Deportiva, y recoge en los artículos 69 y siguientes la regulación concreta del ejercicio de las profesiones de la actividad físico-deportiva.

-La Ley Foral 18/2019, de 4 de abril, sobre acceso y ejercicio de las profesiones del deporte de Navarra.

**9)** Por cuanto afecta al Estado, este no ha procedido hasta la fecha, en el ejercicio de sus títulos competenciales, a la aprobación de una normativa en esta materia. Es de señalar que la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados, en sesión del 26 de septiembre de 2017 (BOCG, serie D, nº 231, de 18 de octubre de 2017, aprobó una Proposición No Ley relativa a la regulación y ordenación de las profesiones del deporte, instando al Gobierno a *“unificar y conferir un marco general e igualitario, respetando las competencias autonómicas, que otorgue seguridad jurídica a los profesionales del deporte, clasificando las categorías profesionales, especificando las funciones y atribuciones propias de cada una y que determine cómo debe acreditarse dicha cualificación para acceder legalmente al ejercicio de la profesión. En todo el proceso se buscará consenso y la participación de los colectivos y agentes implicados”*.

El Ministerio de Cultura y Deporte, de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, convocó una consulta pública abierta desde el 3 hasta el 17 de diciembre de 2020, previa a la “elaboración del proyecto normativo de ordenación de determinadas profesiones del deporte”. Este Órgano consultivo no ha podido acceder a, ni le consta elaborado, ningún proyecto normativo en esta materia.

En este momento, las distintas leyes autonómicas no han creado “profesiones tituladas” (competencia del Estado), sino que han procedido a regular la “capacitación oficial” para el ejercicio de una actividad deportiva por razones de interés público, en los términos aceptados por el Estado en las distintos Acuerdos resultantes de las Comisiones Bilaterales del artículo 33 de la LOTC.

Ahora bien, la creación, en su caso, por el Estado, de “profesiones tituladas deportivas”, al amparo del título competencial establecido en el artículo 149.1, apartado 30, de la CE, en el que se integra la competencia sobre “profesiones tituladas”, afectaría a las distintas leyes autonómicas. Adviértase, además, y como se verá posteriormente, que dicha competencia (art. 149.1.30ªCE) está vinculada con el principio de igualdad de derechos y obligaciones en todo el territorio (artículo 149.1.1ª CE).

#### **Quinta.- Análisis del marco normativo en el que se inserta el Anteproyecto de Ley por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunitat Valenciana.**

El Anteproyecto de Ley sometido al dictamen de este Órgano consultivo tiene por objeto, según el tenor de su artículo 1, *“la regulación de los aspectos esenciales de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana, determinando las cualificaciones y titulaciones necesarias para ejercerlas y atribuir a cada profesión el ámbito funcional específico que le corresponde”*.

Atendiendo al contenido del precitado artículo, se analiza en los apartados siguientes el Anteproyecto de Ley en los aspectos siguientes:

- A)** Distribución competencial en materia de Deporte.
- B)** Régimen competencial en materia de “profesiones tituladas” frente a “profesiones reguladas”.
- C)** Otros motivos o títulos competenciales que legitiman la intervención autonómica en materia de regulación de las profesiones del deporte.
- D)** El Anteproyecto de Ley desde la perspectiva del libre acceso a la realización de actividades y prestación de servicios.

## **A) Distribución competencial en materia de Deporte.**

El título competencial que se invoca en la parte expositiva de la norma está constituido por la competencia exclusiva en materia de “deporte y ocio” establecida en el artículo 49.1, apartado 28, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio.

Con carácter previo al análisis del régimen de distribución competencial en materia deporte, procede recordar que la actividad física y el deporte se han convertido en nuestra sociedad en una de las actividades sociales en mayor auge y con mayor capacidad para reunir a grupos de personas, favoreciendo la inserción social. Su práctica se ha convertido en un factor fundamental para el mantenimiento de la salud y la calidad de vida. El deporte constituye, de esta forma, en una de las manifestaciones humanas con mayor transformación al pasar de ser una actividad minoritaria a una actividad en la que participan cada vez más personas de todos los sectores, con independencia de su edad, sexo o aptitudes físicas o psíquicas.

La importancia del deporte ha sido recogida en el marco de los principios rectores de la política social y económica que prevé el Capítulo tercero del Título I de la Constitución, que en su artículo 43.3 señala que *“Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio”*.

En el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de deporte y en aras a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 43.3 de la CE, las Cortes Valencianas aprobaron la Ley de 2/2011, de 22 de marzo, del Deporte y la Actividad Física de la Comunidad Valenciana, con el objeto de *“promocionar, coordinar y regular el deporte y la actividad física en el ámbito de las competencias de la Generalitat”* (artículo 1). Entre las líneas generales de actuación de la Generalitat se encuentra, como prevé el artículo 3, apartado 22, de la citada Ley 2/2011, y recuerda la Exposición de Motivos del Anteproyecto, *“Promover la cualificación y regulación profesional en el deporte y la actividad física estableciendo las condiciones adecuadas que favorezcan la actualización y formación permanente”*.

Por cuanto se refiere al Estado, es cierto que el artículo 149.1 de la CE no reserva al Estado ninguna competencia en materia de deporte; no obstante, dicho artículo 149 CE recoge distintos títulos competenciales (artículo 149.1, apartados 3 -relaciones internacionales-, 29 -seguridad pública- o 30 -títulos académicos-, entre otros) que pueden habilitar al Estado a intervenir en materia de deporte. En esta línea, es de recordar que el Tribunal Constitucional ya mantuvo, en la Sentencia 1/1986, de 10 de enero, que la atribución estatutaria de la competencia en materia de deporte a las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo debe necesariamente ponerse en conexión, por un lado, con el carácter territorial de las

competencias autonómicas, y, por otro, con la posible a afectación de intereses generales (supra-autonómicos).

El reconocimiento de la competencia del legislador estatal sobre el deporte se recoge por el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus Sentencias 80/2012 de 18 de abril y 110/2012 de 23 de mayo, señalando en la primera de ellas que *“(...) el hecho de que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostente la competencia exclusiva sobre la materia de deporte, de acuerdo con el art. 10.36 EAPV, y que el Estado carezca de un título competencial constitucional específico no significa, no obstante, que el Estado no pueda intervenir, en concurrencia con las Comunidades Autónomas, en la regulación del deporte. La propia «realidad» poliédrica de la materia deportiva determina necesariamente el entrecruzamiento de títulos competenciales, la concurrencia de la actuación de las diversas Administraciones públicas -estatal, autonómica y local- en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva (salud, educación, cultura, investigación, educación física, profesiones reguladas o legislación mercantil, por ejemplo) que exigen en algunos casos, una actuación supra autonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia de deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado (por ejemplo, la especial vinculación del deporte con la salud (SSTC 194/1998 de 1 de octubre. Como señalamos en la STC 16/1996 de 1 de febrero, “el Estado ostenta competencias sobre determinadas materias, singularmente educación y cultura, que pueden incidir también sobre el deporte; todo ello sin perjuicio de las competencias específicas que la Ley 10/1990, del Deporte, atribuye al Estado, en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en colaboración también con las Comunidades Autónomas, del deporte de alto nivel”.*

Por otro lado, la respuesta por parte del Estado al deber constitucional de fomentar el deporte recogido en el citado artículo 43 de la CE tuvo lugar, en un primer momento, a través de la Ley 13/1980, posteriormente derogada y sustituida por la Ley estatal 1/1990, de 15 de octubre, del Deporte. Esta Ley tiene por objeto la ordenación del deporte, de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado.

Pues bien, siendo indiscutible la competencia de la Generalitat en materia de “deporte y ocio”, en la confluencia de competencias estatales, especialmente, la prevista en el artículo 149.1, 30ª de la CE, sobre *“Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales...”*, y la autonómica en materia de “deporte”, se sitúa la regulación contenida en el Anteproyecto de Ley sometido a consulta por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunitat Valenciana, y que obliga, por tanto, a un breve análisis del régimen de

distribución de competencias en materia de “profesiones tituladas” y “profesiones reguladas”, lo que se efectúa en el apartado siguiente.

### **B) Régimen competencial en materia de profesiones tituladas frente profesiones reguladas.**

Como se dispone en el artículo 1 del Anteproyecto de Ley, la norma proyectada tiene por objeto *“la regulación de los aspectos esenciales de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana, determinando las cualificaciones y titulaciones necesarias para ejercerlas y atribuir a cada profesión el ámbito funcional específico que le corresponde”*.

Atendiendo, por consiguiente, al concreto objeto de la norma es necesario aclarar la distinción entre las “profesiones reguladas” y las “profesiones tituladas”.

En materia de “**profesiones tituladas**”, la competencia estatal en esta materia deriva de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”*. En lo que respecta al alcance de dicha competencia, existe una amplia jurisprudencia constitucional, que se afirma que la competencia del citado artículo 149.1.30 CE *“comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado”* (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).

La STC 122/1989, dictada en relación con los guías de turismo de Cantabria, y relativa a un conflicto de competencias, atribuyó la titularidad de la competencia sobre guías a la Comunidad Autónoma de Cantabria al estimar que al Estado compete sólo las profesiones tituladas y subrayando que *“no todas las actividades laborales, los oficios y las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas”*. El Tribunal reitera lo establecido en su Sentencia 42/1986 en la que se definió dichas profesiones tituladas como aquéllas *“para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia”*.

Esta doctrina se recoge de nuevo en la STC 111/1993, de 25 de marzo, al identificar las profesiones tituladas como aquellas para cuyo ejercicio se

requiere poseer estudios “universitarios” acreditados por la obtención de un título. Se trata de un concepto ligado, de este modo, a un título universitario. Esta interpretación se reitera en la STC 201/2013, de 5 de diciembre, en la que estimó conforme al régimen de distribución de competencias el concepto de profesión titulada que efectuó el artículo 2 de la Ley catalana 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales, coincidente con el concepto jurisprudencial de profesión titulada (“posesión de un título universitario académico”). Dicha doctrina se sintetiza asimismo en la STC 111/2012, de 24 de mayo.

De esta forma, la competencia estatal derivada del artículo 149.1.30 CE, que se halla estrechamente ligada al principio de igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, consagrado en el art. 139.1 CE (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 12), se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el artículo 36, y que implícitamente admite, como recuerda la STC 201/2013, de 5 de diciembre, que *“no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador estatal, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos en la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3)”*.

Para el Tribunal Constitucional corresponde al legislador estatal en exclusiva, en virtud del artículo 149.1.30<sup>a</sup>CE, la decisión de convertir una determinada profesión en una profesión titulada (SSTC 122/1989 y 11/2012); o, dicho en otras palabras, es al Estado a quien corresponde la creación de una profesión titulada y la decisión acerca de la titulación superior (“universitaria”) que exige su ejercicio (STC 111/1993, de 25 de marzo). Además, dicha competencia está vinculada, como se ha dicho, con el principio de igualdad de derechos y obligaciones en todo el territorio (artículo 149.1.1<sup>a</sup> CE).

Cuestión distinta son las **“profesiones reguladas”** que responden a un concepto más amplio y que comprenderían todas aquellas profesiones o actividades sobre las que exista una norma que regule o discipline su ejercicio. En el artículo 21 del Anteproyecto de Ley se cita la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, y que define la profesión regulada, en su artículo 3.1, letra a), como *“la actividad o conjunto de actividades profesionales*

*cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales...”. Se trata de un concepto recogido, a su vez, en el artículo 4 del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la citada Directiva.*

El concepto “profesiones reguladas” incluiría, además, los supuestos en los que para su ejercicio se exige una capacitación oficial como instrumento necesario para la protección de los intereses generales. En la Sentencia 111/1993, de 25 de marzo, el Tribunal Constitucional mantuvo, con cita de la Sentencia 122/1989, que *“si bien es posible que "dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 C.E.), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los Poderes Públicos intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud...la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es en modo alguno equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales a que se refiere el art. 149.1.30 C.E., ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado"...”. Para el Tribunal Constitucional, "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 en el sentido antes indicado", cuyo ejercicio está condicionado "a la posesión de concretos títulos académicos" (STC 83/1984), o, lo que es lo mismo, a "la posesión de estudios superiores" ratificados por el oportuno certificado, diploma o licencia (STC 42/1986)".*

En definitiva, la competencia estatal sobre profesiones tituladas ex artículo 149.1.30<sup>a</sup> de la CE, no obsta a que las Comunidades Autónomas, y en este caso, la Generalitat Valenciana, pueda, en el ejercicio de sus competencias materiales sobre “deporte”, respetando las exigencias del artículo 35 de la CE, y en aras a la protección de los intereses generales, exigir el cumplimiento de una serie de requisitos, habilitaciones o pruebas para ejercer una determinada actividad laboral o profesional; o bien se sometan a una previa autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. En este caso, el título competencial deriva, como se ha dicho, del ámbito material afectado por la regulación autonómica.

Partiendo, por tanto, de la doctrina constitucional anterior, en virtud de la cual solo nos encontramos ante “profesiones tituladas” cuando para su ejercicio se requiere poseer estudios universitarios acreditados por la obtención del correspondiente título, el Anteproyecto de Ley sometido a consulta queda dentro del ámbito competencial de la Generalitat, dado que la norma proyectada no exige necesariamente de una titulación universitaria,



sino una cierta aptitud, acreditada mediante unas cualificaciones profesionales que, a su vez, serán acreditadas mediante los títulos educativos, profesionales o deportivos que se regulan en el citado Anteproyecto. Así, en el último párrafo del apartado I de la **Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley**, se señala que *“Los títulos aludidos en esta ley expresan la preparación en competencias adecuadas para el ejercicio de las diferentes profesiones del deporte, pero esos mismos grados de formación en competencias y capacidades pueden acreditarse, tanto mediante los títulos que en cada caso establece la ley como mediante otras titulaciones, acreditaciones o certificados de profesionalidad que resulten de las leyes estatales y del resto del ordenamiento jurídico vigente en cada momento”*.

Este apartado incorporado a la Exposición de Motivos proyectada resulta coincidente con el contenido de los distintos acuerdos alcanzados en el seno de las Comisiones Bilaterales activadas con ocasión de la aprobación de algunas leyes autonómicas, en orden a cómo debe regularse la acreditación de las competencias adecuadas para el ejercicio de las diferentes profesiones del deporte.

Por cuanto afecta a la parte dispositiva de la norma, procede mencionar los artículos siguientes:

En el **artículo 12 proyectado** se indica, en su apartado 1, que *“Quienes pretendan ejercer alguna de las profesiones del deporte que se regulan en la presente ley deberán acreditar su cualificación profesional mediante la posesión de las titulaciones académicas oficiales requeridas en el presente capítulo o de los diplomas, certificados o titulaciones no académicas que acreditan la formación necesaria correspondiente en cada una de las profesiones establecidas en esta ley”*. Añade el precepto proyectado, en su apartado 2, que *“También podrán ejercer las profesiones reguladas en la presente Ley quienes dispongan de diplomas, certificados o títulos homologados, reconocidos profesionalmente o declarados equivalentes con aquellos en los términos previstos en esta ley”*.

Por otro lado, en una interpretación amplia de lo que debería ser considerado como “título” a los efectos de una profesión titulada, el Anteproyecto de Ley regula en la **Disposición Adicional Quinta** proyectada la *“Equivalencia de los certificados federativos”* a los efectos del desempeño de las funciones de las profesiones deportivas a que se refiere la citada Disposición (monitor o monitora, entrenador o entrenadora, director o directora deportivos). Y en el **artículo 18 proyectado** se regula el reconocimiento de las competencias profesionales vinculadas a otra formación, así como las adquiridas por la experiencia laboral y formación “no formal”, a través del procedimiento establecido en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. Además, en relación con la profesión de

Profesor o Profesora de Educación Física, que constituye una profesión regulada y titulada con arreglo a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, los artículos 2.4, 11 y 17 del Anteproyecto remiten a su normativa específica.

El contenido de los preceptos y de la Disposición anteriores, aleja la materia objeto del Anteproyecto de Ley de la competencia estatal sobre “profesiones tituladas”, y la adentra en la regulación de una actividad o profesión para la que se requiere de una cierta capacitación oficial como medio necesario para la protección de intereses generales. Y en el ámbito de las profesiones reguladas, la competencia para intervenir corresponde, como se ha expuesto, a la entidad territorial que ostenta la competencia sobre la materia afectada, en este caso, el “deporte y ocio”, competencia exclusiva de la Generalitat, con arreglo al artículo 49.1. 28ª del Estatuto.

No obstante lo anteriormente expuesto, y en relación con el artículo 12, apartado 2, proyectado, se estima, a fin de evitar cualquier duda interpretativa acerca de la adecuación de la norma propuesta a lo establecido en la doctrina constitucional y al contenido de los Acuerdos alcanzados en el seno de las citadas Comisiones Bilaterales, que dicho artículo se matice en mayor medida, y en la misma línea que la Exposición de Motivos del Anteproyecto, del modo siguiente: *“También podrán ejercer las profesiones reguladas en la presente Ley quienes dispongan de diplomas, certificados o títulos homologados, reconocidos profesionalmente o declarados equivalentes con aquellos, en los términos que resulte de las leyes estatales y del resto del ordenamiento jurídico vigente en cada momento”.*

La anterior modificación que supone sustituir el inciso “*en los términos previstos en esta ley*”, por el de “*en los términos que resulte de las leyes estatales y del resto del ordenamiento jurídico vigente en cada momento*”, es **esencial**, a los efectos del artículo 77 del Reglamento de este Consell (esta observación se reitera posteriormente en la Consideración Sexta del Dictamen).

Por último, la elaboración del Anteproyecto de Ley que se examina, deriva asimismo del mandato contenido en la Disposición Final Segunda de la Ley 2/2011, de 22 de marzo, antes citada, que ordena al “Consell” para que presente ante “Les Corts” “...un proyecto de ley de regulación de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana”.

### **C) Otros motivos o títulos competenciales que legitiman la intervención autonómica en materia de regulación de las profesiones del deporte.**

Junto al título prevalente (“deporte y ocio”) que legitima la intervención de la Generalitat en materia de ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunitat Valenciana, existen otros títulos o motivos que

fundamentan la iniciativa legislativa autonómica en esta materia. Así, tal y como se desprende del apartado I de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, la intervención del legislador autonómico parte de lo establecido en el artículo 43 de la CE, que reconoce el derecho a la protección de la salud y encomienda a los poderes públicos la tutela de la salud pública a través de medidas preventivas y prevé que los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. En esta línea, el **artículo 1, apartado 2**, del Anteproyecto de Ley dispone que *“Esta ley tiene como finalidad garantizar el derecho de las personas usuarias de servicios de deporte y actividad física a que los mismos se presten empleando conocimientos específicos y técnicas propias de las ciencias de la actividad física y el deporte que fomenten una práctica deportiva saludable, evitando situaciones que perjudiquen su seguridad o que puedan menoscabar la salud, la integridad física de las personas consumidoras, usuarias o deportistas, destinatarias de estos servicios”*.

La conexión entre la salud y la actividad física y el deporte se encuentra expresamente reconocida por la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, este Tribunal afirmó en su Sentencia 194/1998, de 1 de octubre, que *“la propia Constitución contiene un mandato a los poderes públicos para que fomenten la educación física y el deporte (artículo 43.3 de la CE) y que tales actividades aparecen, por otra parte, estrechamente vinculadas con la salud a la que se refiere el apartado 1 del mismo artículo 43.3 CE, de suerte que no sólo son un medio para su mantenimiento, sino que permite evitar las repercusiones negativas que sobre la misma puede tener un ejercicio no adecuado de las diversas actividades físicas y deportivas, especialmente en aquellos deportes cuyo ejercicio conlleva un riesgo muchas veces no pequeño. Sin que pueda, por otra parte, desconocerse la importancia y valoración cada vez mayor de estas actividades, a las que los poderes públicos vienen respondiendo con el establecimiento de nuevas exigencias de cualificación para los profesionales dedicados a las mismas”*.

Procede también citar, además, atendiendo a lo dispuesto en el referido artículo 1.1 proyectado, la competencia prevista en el artículo 49.1.35<sup>a</sup> del Estatuto, en materia de consumidores y usuarios, sin perjuicio de la competencia del Estado. En la STC 15/1989, FJ 1, el Alto Tribunal, con cita de su Sentencia 71/1982, señala que *“esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias”*. No obstante, esta materia relativa a la defensa de los consumidores y usuarios debe interpretarse, como se indica en el precepto autonómico, en el marco de las competencias reservadas al Estado, de conformidad con el artículo 149.1 de la CE.

Por otro lado, el artículo 24 proyectado regula la *“Publicidad de los servicios deportivos”*.

A este respecto, en la Sentencia 146/1996, de 19 de septiembre, el Tribunal Constitucional mantuvo que *“... es sabido que ni en la lista del art. 148.1 ni en la del art. 149.1 C.E. se menciona la publicidad como materia, por lo que ha de entenderse que juega la cláusula residual del art. 149.3 C.E., en virtud de la cual las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución corresponden a las Comunidades Autónomas que las asuman en sus respectivos Estatutos”*. En el caso de la Comunitat Valenciana, el Estatuto de Autonomía, además de la competencia en materia de “deporte y ocio”, atribuye a la Generalitat, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.1.29ª, la competencia en materia de *“Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos”*.

Es de significar que el referido Tribunal señaló, en la citada Sentencia 146/1996, en el FJ 4ª, que *“(...) en la ordenación jurídica de un sector como el que ahora consideramos, el publicitario, pueden resultar involucradas las reglas definidoras de las competencias estatales y autonómicas en otros ámbitos materiales, en los que pudiera resultar comprendida la regulación de algunos aspectos o manifestaciones concretas de la actividad publicitaria, de modo que en la reglamentación de aquel sector es posible que, junto a la regla competencial específica en materia de publicidad, puedan concurrir otros títulos competenciales distintos, debiendo examinarse, en tales casos, cuál de las reglas concurrentes es prevalente y, por tanto, aplicable”*.

En el supuesto del Anteproyecto de Ley, la regulación de la publicidad de los servicios deportivos se efectúa desde la perspectiva del deporte y no parece interferir en otras materias o sectores. Las prescripciones impuestas en el artículo 24 proyectado se extienden específicamente a los servicios prestados por *“las personas y entidades que oferten servicios incluidos dentro del ámbito funcional de las profesiones reguladas del deporte”* (art. 24.1 proyectado), pese a que se persiga la protección de la *“salud, el desarrollo personal y la seguridad de las personas”*.

#### **D) El Anteproyecto de Ley desde la perspectiva del libre acceso a la realización de actividades y prestación de servicios.**

El Anteproyecto de Ley establece una regulación de las profesiones del deporte que exige su análisis desde el punto de vista de la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales (a), y desde la perspectiva de la Directiva de Servicios (b).

**a)** Por cuanto se refiere al reconocimiento de cualificaciones profesionales, la mencionada Directiva 2005/36/CE dispone, en el artículo 5, como principio general, que los Estados miembros no podrán restringir, por razones de cualificación profesional, la libre prestación de servicios en otro Estado miembro, cuando se encuentren establecidos legalmente en otro Estado Miembro para ejercer en él la misma profesión. Según su artículo 4

*“El reconocimiento de las cualificaciones profesionales por el Estado miembro de acogida permitirá al beneficiario acceder en ese Estado miembro a la misma profesión que aquella para la que está cualificado en el Estado miembro de origen y ejercerla con los mismos derechos que los nacionales”.*

En esta línea, el artículo 21.1 del Anteproyecto de Ley resuelve la cuestión al reconocer, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la citada Directiva 2005/36/CE, *“las cualificaciones profesionales adquiridas por los nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea y del espacio económico europeo a través de títulos o de experiencia laboral que faculte para el ejercicio de las profesiones reguladas del deporte en el Estado de origen del prestador de servicios”.*

Por otro lado, y como se recoge en el Considerando nº3 de la Directiva, *“La garantía que confiere la presente Directiva a las personas que han adquirido sus cualificaciones profesionales en un Estado miembro para acceder a la misma profesión y ejercerla en otro Estado miembro con los mismos derechos que los nacionales debe entenderse sin perjuicio del cumplimiento por el profesional migrante de las condiciones de ejercicio no discriminatorias que pueda imponerle este último Estado miembro, siempre que tales condiciones estén justificadas objetivamente y sean proporcionadas”.* Y en el Considerando 8 de la Directiva se dispone que *“El prestador de servicios debe estar sujeto a la aplicación de las normas disciplinarias del Estado miembro de acogida que estén relacionadas directa y específicamente con las cualificaciones profesionales, por ejemplo la definición de las profesiones, la gama de actividades que abarca una profesión determinada o que le está reservada, el empleo de títulos y la negligencia profesional grave que se encuentre directa y específicamente relacionada con la protección y la seguridad del consumidor”.*

Con arreglo a lo expuesto, nada obsta a que, con arreglo al Anteproyecto de Ley que se examina, el prestador de servicios de otro Estado miembro esté sujeto al cumplimiento de las condiciones de ejercicio no discriminatorias que pueda imponerle el lugar de acogida, en este caso, la Comunidad Valenciana, así como la aplicación de las normas disciplinarias del mismo lugar de acogida que estén relacionadas directa y específicamente con las cualificaciones profesionales.

Por cuanto se refiere a las cualificaciones profesionales adquiridas fuera del territorio de la Unión Europea por un nacional de un tercer país, el Considerando nº10 de la Directiva señala que *“La presente Directiva no pone obstáculos a la posibilidad de que los Estados miembros reconozcan, de acuerdo con su normativa, las cualificaciones profesionales adquiridas fuera del territorio de la Unión Europea por un nacional de un tercer país. De todas formas, el reconocimiento debe hacerse respetando las condiciones mínimas de formación para determinadas profesiones”.* El Anteproyecto de Ley regula este extremo en el artículo 21, apartado 3, en el que se indica que *“Quienes*

*ostenten un título para el ejercicio de las profesiones del deporte expedido en un país extra-comunitario deberán homologar la titulación conforme a lo dispuesto en la legislación vigente sobre homologación de titulaciones oficiales extracomunitarias”.*

Ninguna objeción presenta, por tanto, el Anteproyecto de Ley en lo que se refiere al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, de conformidad con la Directiva 2005/36/CE.

**b)** Desde la perspectiva de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), uno de sus objetivos, con arreglo a su Considerando nº 12, fue crear un marco jurídico que garantice la libertad de establecimiento y de circulación de servicios entre Estados miembros.

Por otro lado, en cuanto a las medidas dirigidas al libre establecimiento de los prestadores de servicios, la Directiva favorece que se eliminen en la mayor medida posible las barreras jurídicas y por ello fija una serie de criterios y condiciones que deben cumplirse en el supuesto de establecerse un régimen de autorización nacional al que hubiera de supeditarse el acceso a una actividad de servicios. En particular, dichos regímenes no han de ser discriminatorios, estar justificados por una razón imperiosa de interés general, y satisfacer el principio de proporcionalidad, esto es, asegurar que el objetivo perseguido no se pueda alcanzar a través de medidas menos restrictivas.

La principal norma de transposición de la referida Directiva fue la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Dicha Ley consagra el principio general de libre acceso a una actividad de servicios y de libre prestación en territorio español para los prestadores establecidos en cualquier otro Estado miembro. Por tanto, con carácter general ni el establecimiento ni el ejercicio de la actividad estarán sujetos a un régimen de autorización. Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

Por su parte, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señala que *“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias...”*

En definitiva, corresponde al legislador, en este caso, al legislador autonómico la elección de la opción normativa más conveniente al previo ejercicio de una actividad debiendo valorar las distintas alternativas a fin de adoptar, en su caso, la “menos restrictiva”.

Dicho esto, el Anteproyecto de Ley prevé como instrumento adecuado para garantizar la consecución de los objetivos que se persigue, “la declaración responsable” que se regula en el artículo 19 proyectado, que dispone, en su apartado 1, que *“Quienes deseen desarrollar su actividad profesional y se encuentren en posesión de la cualificación exigida para ejercer cualquiera de las profesiones reguladas en la presente ley, deberán realizar una declaración responsable ante el órgano competente en materia de deporte de la Comunitat Valenciana”*.

El Anteproyecto de Ley opta por un instrumento, la “declaración responsable”, que constituye una medida “menos restrictiva” que el régimen de la autorización previa, pero suficiente para dar cumplimiento a sus objetivos, y más acorde con los principios que implanta la Directiva de Servicios.

Es de señalar que otras Comunidades han optado también por la figura de la “declaración responsable” como sucede con el artículo 76 de la Ley de Castilla y León, el artículo 100 de la Ley andaluza 5/2016, o el artículo 12 de la Ley foral 18/2019 de Navarra, o bien por la “comunicación previa”, como acontece con el artículo 22 de la Ley 6/2016, de Madrid.

## **Sexta.- Observaciones al Anteproyecto de Ley.**

### **A la Exposición de Motivos.**

En el apartado I, párrafo segundo, la mención que se efectúa a la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de “deporte y ocio” debería completarse con la cita expresa del artículo 49.1.28<sup>a</sup> del Estatuto, referido a dicha materia.

En el apartado II, segundo párrafo, se dispone que *“El proceso de elaboración de la norma ha estado presidido por los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*.

En relación con el citado artículo 129 de la Ley 39/2015, procede recordar que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, mantuvo que, si bien el procedimiento administrativo común

constituye una de las piezas fundamentales sobre las que se asienta el derecho administrativo, no cabe regular, a través de normas estatales, el ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con ello, el Alto Tribunal declaró contrarias al orden de distribución de competencias las previsiones de la Ley 39/2015 referidas a la elaboración de anteproyectos de ley autonómicos, entre ellas, el referido artículo 129.

Dicho esto, nada obsta a la cita y a la justificación de los principios de buena regulación por parte del legislador autonómico, si bien debería recordarse la no aplicación directa del expresado artículo 129 de la Ley 39/2015 a la iniciativa legislativa autonómica.

En el párrafo final no se ha incluido lo dispuesto en el artículo 2.5 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de este Órgano consultivo, en orden a señalar si se aprueba el Proyecto de Ley, “*conforme con*” u “*oído*” el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en función de si finalmente se asumen o no las observaciones esenciales que puedan formularse.

### **Al artículo 2. Ámbito de aplicación.**

El apartado 1 se sugiere que se complete, a efectos de mayor claridad, y en línea con lo que sucede en otras normas autonómicas, del modo siguiente: “*La presente Ley se aplica a las actividades que se realicen en el marco de una prestación de servicios de deporte y actividad física profesionales por cuenta propia o ajena, a cambio de una retribución o en régimen de voluntariedad en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, tanto si la profesión que se ejerce en el sector público como el privado, con independencia de la naturaleza de las entidades en donde se presten los servicios profesionales*”.

En el apartado 4 se dispone que “*El profesorado que imparta enseñanza de Educación Física en cualquiera de los niveles educativos previstos en la normativa vigente en materia de educación no se regirá por las disposiciones de la presente ley sino por las de su normativa específica*”.

La previsión normativa recogida en este precepto se reitera posteriormente en el artículo 11 proyectado intitulado “*Profesor o Profesora de Educación Física*”, y en el artículo 17 proyectado, sobre “**Formación necesaria para el ejercicio de la profesión de profesor o profesora de Educación Física**”, por lo que debería refundirse en un solo artículo.

### **Al artículo 4. Obligaciones de las personas profesionales en el ejercicio de las profesiones reguladas del deporte.**



Este precepto regula a lo largo de distintos apartados, enumerados desde la letra a) hasta la letra x), las obligaciones de las personas profesionales en el ejercicio de las profesiones del deporte. A este respecto, atendiendo a su extensión, se sugiere que se refundan determinados apartados que presenten conexión temática como sucede con los apartados f), n) y o), referidos a la no discriminación por razón de sexo, identidad de género, orientación sexual, etc, en la práctica deportiva.

Por otro lado, el apartado q), referido a la obligación de “rechazar cualquier tipo de retribución... que puedan condicionar los resultados de sus equipos...”, presenta connotaciones penales por lo que debería suprimirse del texto proyectado, al gozar de protección dentro de otro marco normativo.

En el apartado t), debería suprimirse el inciso “y disponer del certificado de delitos de naturaleza sexual” al venir exigido ya en el artículo 19. 2, c) proyectado. De igual modo, debería suprimirse el apartado x), referido a la obligación de “efectuar la declaración responsable previa al inicio de su actividad”, dado que se exige ya en el artículo 19.1 proyectado.

Por otro lado, la ordenación interna del artículo proyectado debe ajustarse al criterio numérico recogido en el artículo 26.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell.

### **Al artículo 12. Requisitos generales para la prestación de servicios deportivos.**

En el apartado 2 se dispone que *“También podrán ejercer las profesiones reguladas en la presente Ley quienes dispongan de diplomas, certificados o títulos homologados, reconocidos profesionalmente o declarados equivalentes con aquellos en los términos previstos en esta ley”*.

Como se expuesto en la Consideración Quinta del presente Dictamen, al examinar la competencia autonómica en esta materia, se reitera, a fin de evitar cualquier duda interpretativa acerca de la adecuación de la norma propuesta a lo establecido en la doctrina constitucional y al contenido de los Acuerdos alcanzados en el seno de las citadas Comisiones Bilaterales, que debe matizarse este apartado en mayor medida, del modo siguiente: *“También podrán ejercer las profesiones reguladas en la presente Ley quienes dispongan de diplomas, certificados o títulos homologados, reconocidos profesionalmente o declarados equivalentes con aquellos, en los términos que resulte de las leyes estatales y del resto del ordenamiento jurídico vigente en cada momento”*.

Se reitera asimismo el carácter **esencial** de la observación, a los efectos del artículo 77 del Reglamento de este Consell.

### **Al artículo 19. Declaración responsable.**

En el contenido del precepto proyectado, debería efectuarse una expresa remisión al artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, donde se regula la declaración responsable como régimen general.

Por otro lado, debería concretarse el “*órgano competente en materia de deporte de la Comunitat Valenciana*” ante el que debe presentarse la referida declaración responsable.

### **Al artículo 20. Fichero automatizado de datos**

Este artículo dispone, en su párrafo primero, que “*Las declaraciones responsables presentadas pasarán a formar parte de un fichero automatizado de datos en el órgano competente en materia de deporte, cuyo objeto es censar a las personas que ejercen en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana alguna de las profesiones del deporte reguladas en la presente ley, así como la anotación de dichas declaraciones*”.

En relación con lo anterior, el inciso inicial “*Las declaraciones responsables presentadas pasarán a formar parte de un fichero automatizado de datos...*” y el inciso final “*... así como la anotación de dichas declaraciones*”, resultan reiterativos en el citado párrafo, por lo que debería corregirse la redacción, simplificando su contenido.

Por otro lado, si lo que persigue el precepto proyectado es la creación de un registro, de carácter público e informativo, en el que consten las personas que ejercen alguna de las profesiones del deporte, así como la anotación de las declaraciones responsables, debería optarse por la denominación de “Registro de Profesiones del Deporte”, por ser esta denominación más acorde con la finalidad de la norma, máxime cuando la denominación propuesta suscita confusión en relación con los denominados “ficheros automatizados de datos de carácter personal” a que se refiere la Ley Orgánica de Protección Datos. Tal denominación ha sido escogida por otros preceptos autonómicos como es el artículo 99 de la Ley 5/2016, de Andalucía y el artículo 76 de la Ley 3/2019, de Castilla y León.

### **Al artículo 21. Reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas en otros Estados de la Unión Europea.**

El apartado 2 dispone que “*Esta Ley está en consonancia con los niveles de cualificaciones establecidos en la recomendación del Parlamento Europeo y*

*del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones...”.*

El contenido del anterior apartado carece de carácter prescriptivo, por lo que debería suprimirse de la parte dispositiva de la norma y procederse a su inclusión en la parte expositiva.

### **Al artículo 23. Aseguramiento de la responsabilidad civil.**

Este precepto dispone que *“El ejercicio de las profesiones reguladas en la presente ley, precisa del oportuno seguro de responsabilidad civil que cubra la adecuada indemnización por los daños que se puedan causar a usuarios y a terceros con ocasión de su actividad profesional”.*

La exigencia del seguro obligatorio de la responsabilidad civil se estima acertada en la medida que responde a la finalidad de la norma proyectada de proteger a los consumidores y usuarios (artículo 2 proyectado), habiéndose regulado en términos similares a las restantes Comunidades Autónomas.

No obstante, se estima conveniente efectuar algunas observaciones. Por un lado, debe tenerse en cuenta que el artículo 23.2 de la Directiva de Servicios señala que *“Cuando un prestador se establezca en su territorio, los Estados miembros no exigirán necesariamente un seguro de responsabilidad profesional o una garantía... en caso de que dicho prestador ya esté cubierto por una garantía equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrece en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía y posibles exclusiones de la cobertura en otro Estado miembro en el que ya esté establecido. Si la equivalencia solo es parcial, los Estados miembros podrán pedir una garantía complementaria para cubrir los elementos que aún no estén cubiertos”.*

Se sugiere, por tanto, que la norma proyectada recuerde en su texto esta previsión normativa.

Por otro lado, se sugiere que se complete el precepto, en línea con el criterio seguido por otras Comunidades Autónomas, del modo siguiente: *“No será obligatorio el seguro para aquellos titulados de Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente que estén dados de alta como ejercientes en su colegio profesional, siempre y cuando este último cuente con un seguro de colectivo de responsabilidad profesional”,* siempre que cumpla con las coberturas mínimas a que se refiere el apartado 2 de este artículo 23.

Asimismo, convendría clarificar expresamente que *“Dicho seguro tampoco será exigible a las personas profesionales vinculadas con la Administración pública mediante una relación de servicios regulada por el*

*Derecho administrativo o laboral*”, ni, por tanto, a los profesores o profesoras de Educación Física que desarrollen su actividad profesional en centros públicos.

### **Al artículo 25. De la inspección y control.**

Este apartado se remite en materia de inspección y control del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley corresponderán, a lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 2/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, del deporte y la actividad física de la Comunitat Valenciana.

En relación con lo anterior, se estima que la norma proyectada debería efectuar igualmente una remisión por cuanto afecta al “régimen sancionador” a lo establecido en la citada Ley 2/2011, máxime cuando la Disposición Adicional Primera proyectada modifica esta última Ley con la finalidad de incorporar determinadas infracciones en el elenco de infracciones reguladas en el artículo 109 de la mencionada Ley 2/2011.

Por último, debería preverse expresamente la posibilidad del ejercicio de las profesiones del deporte a través de sociedades profesionales, de conformidad con lo establecido en la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales. Dicha posibilidad se recoge, asimismo, en otros preceptos autonómicos como es el artículo 10 de la Ley 3/2008, de Cataluña, el artículo 23 de la Ley 6/2016, de Madrid, el artículo 24 de la Ley 3/2018, de la Región de Murcia, y el artículo 14 de la Ley Foral 18/2019, de Navarra.

Asimismo, se sugiere que se incluya alguna previsión en relación con los “*Colaboradores sin dedicación profesional de carácter deportivo*”, siendo en este aspecto ilustrativa, la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 6/2016, de Madrid.

### **A la Disposición Adicional Quinta. Equivalencia de los certificados federativos.**

Esta Disposición regula la equivalencia profesional para el desempeño de las funciones de la profesión de monitor o monitora deportiva y de entrenador o entrenadora deportiva con las certificaciones federativas.

No obstante, se estima conveniente regular el procedimiento a seguir para la obtención de la expresada equivalencia, en qué plazo, y demás extremos, o, en su caso, prever su remisión al desarrollo reglamentario

**A la Disposición Transitoria Primera. Periodo transitorio para quienes en el momento de entrada en vigor de la ley se encuentren ejerciendo funciones de monitor deportivo o monitora deportiva sin los requisitos de formación establecidos en la ley.**

Esta Disposición establece un plazo transitorio de cinco años a contar desde la entrada en vigor de esta ley para aquellos profesionales que están ejerciendo la profesión de monitor deportivo o monitora deportiva sin cumplir con los requisitos de formación establecidos en la misma, para que en este periodo puedan acreditar el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral y otras vías de formación.

En relación con el supuesto que regula la citada Disposición, debería regularse con mayor detalle el “periodo transitorio”, en orden a si se exige o no la concesión expresa de una habilitación, qué órgano es el competente para ello, si tiene carácter temporal, cuál es la vigencia, en su caso, de dicha habilitación, etc. En definitiva, se estima insuficientemente regulado el ejercicio profesional sin la cualificación, lo que conlleva la conveniencia de proceder a su debida regulación, en aras a garantizar las exigencias de calidad y seguridad para los usuarios perseguidos por la norma proyectada. A título indicativo, cabe citar, en esta línea, la regulación establecida, entre otras, en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 15/2015, de Extremadura.

#### **Al anexo. Certificados de profesionalidad.**

Debería intitularse como “*Único*”, conformándose de acuerdo a las prescripciones del artículo 35 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell.

#### **Aspectos de técnica normativa y de redacción.**

A lo largo del texto, en numerosas ocasiones, se escribe “*conselleria*”; “*ley*”; “*Real decreto*”; “*capítulo*”, “*anexo*”, con la inicial en minúscula, debiendo corregirse en favor de la primera letra en mayúscula.

Tras el examen del Anteproyecto de Ley por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunitat Valenciana se estima que es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atienda la observación **esencial** efectuada.

### **III CONCLUSIÓN**

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Anteproyecto de Ley por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunitat Valenciana se acomoda a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y al resto del ordenamiento jurídico, siempre que se atienda la observación **esencial** efectuada.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 17 de febrero de 2021

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**HONORABLE SR. CONSELLER DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE.**