

**INFORME DE LA ASESORÍA JURÍDICA EN RELACIÓN AL  
ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE ACCESO Y EJERCICIO DE  
PROFESIONES DEL DEPORTE EN EL PAÍS VASCO****I.- INTRODUCCION.**

El presente informe se emite en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12.2. e) del Decreto 193/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, y tiene por objeto analizar el fundamento objetivo del Anteproyecto de Ley, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa vigentes en esta Administración.

Por Orden de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, de 4 de noviembre de 2014, se procedió a la iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley sobre acceso y ejercicio de profesiones del deporte en el País Vasco.

Posteriormente, y una vez elaborado por los servicios técnicos del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura el texto del Anteproyecto, se procedió a su aprobación mediante Orden de 24 de noviembre de 2014, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura.

Junto con las anteriores, se han remitido a esta Asesoría Jurídica para su análisis la versión definitiva del Anteproyecto, tanto en euskera como en castellano, la memoria explicativa de la propuesta y el informe de impacto de género.

**II.- ANTECEDENTES.**

La Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, contenía un mandato dirigido a los poderes públicos en el sentido de regular las competencias necesarias para la realización de una serie de actividades relacionadas con el deporte (artículo 62):

“para la realización de Servicios de enseñanza, dirección, gestión, entrenamiento, animación y cualesquiera otros directamente relacionados con el deporte, los poderes públicos exigirán, en el ámbito propio de sus competencias, la posesión del correspondiente título oficial”.

A su vez, el Plan Vasco del Deporte 2003-2007 puso en evidencia la necesidad de regular el sector, ya que incidía directamente en la protección de la salud de los participantes en la práctica deportiva. En él se hacía el siguiente análisis:

- «la situación en cuanto a formación y empleo en el sector de deportes de Euskadi es bastante complicada debido a varias razones:
- Por una parte, se ha dado una irrupción en el mercado del trabajo de numerosos titulados y tituladas deportivas oficiales y no oficiales sin que se haya elaborado la necesaria regulación laboral del sector, y esto ha dado lugar a desempleo, situaciones de sobrecualificación y subcualificación, etc.
  - Por otra parte, han surgido numerosas nuevas ocupaciones que han hecho que se produzca un desajuste entre la cualificación requerida y la que se tiene a través de la formación, lo cual conlleva a dificultades de empleo ya que la formación actual no responde a las necesidades presentes.
  - Se une también el factor de la especialización y profesionalización del sector, lo cual requiere personal altamente cualificado y especializado.
  - De las tendencias precedentes queda claro que el sistema actual de formación no es el adecuado, no cubre las necesidades que se presentan, conllevando a problemas de empleo en este sector y convirtiéndose este tema en una de las más importantes preocupaciones de las Administraciones Públicas vascas. Sería conveniente una regulación de la profesión y una clarificación de las competencias profesionales y de los ámbitos laborales de las y los trabajadores en este sector.»

Como antecedente de esta propuesta normativa, cabe señalar también la proposición no de ley (8/2012) aprobada por el Parlamento Vasco, en sesión plenaria de 9 de febrero de 2012:

«El Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a que presente, dentro del marco competencial previsto en el Estatuto de Autonomía y la Ley de Territorios Históricos, un proyecto de ley para regular las distintas profesiones del deporte, en colaboración con todos los agentes implicados, de tal forma que se determinen las profesiones del deporte, la formación y capacitación de los profesionales, las competencias profesionales de cada una de ellas y su ámbito de actuación en el mercado laboral, para garantizar la seguridad y la salud de las personas».

### **III.- MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.**

#### **1.- OBJETO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

El objeto del Anteproyecto de Ley analizado es regular el acceso y ejercicio de determinadas profesiones propias del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV); es decir, definir el régimen jurídico de una serie de profesiones relacionadas con el deporte, mediante la definición y delimitación funcional de dichas actividades profesionales y

mediante el establecimiento de los requisitos y competencias necesarios para el acceso a las mismas.

El escenario previo a la regulación propuesta es un sector profesional que engloba múltiples actividades profesionales de libre ejercicio. El Anteproyecto no se fija en todas las posibilidades existentes, sino únicamente en las estrictamente profesionales y que, además, están directamente relacionadas con la protección de la salud y seguridad de las personas participantes en las actividades deportivas, poniendo especial atención en aquellos colectivos merecedores de una mayor protección. Esto es, el objeto de la Ley es convertir una serie de profesiones libres en profesiones reguladas y esa intervención del poder público en el control de dichas actividades se justifica en la existencia de un bien jurídico merecedor de una protección cualificada: la salud y seguridad de los participantes en las actividades deportivas.

Por tanto, la regulación propuesta deberá encontrar el equilibrio necesario entre garantizar el derecho a la libre elección de profesión (artículo 35 CE)<sup>1</sup>, dentro de un mercado regido por el principio de libre competencia, y la necesidad de adoptar los mecanismos necesarios de intervención para el cumplimiento del mandato de tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas oportunas (artículo 43 CE)<sup>2</sup>.

En cuanto a los títulos competenciales autonómicos en virtud de los cuales la Comunidad Autónoma ejerce su potestad legislativa serían, fundamentalmente, los siguientes:

- El artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante EAPV) que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de “Turismo y deporte. Ocio y esparcimiento”.
- El artículo 10.22 del EAPV, relativo a las competencias en materia de Colegios Profesionales y de ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36<sup>3</sup> y 139<sup>4</sup> de la Constitución.

---

<sup>1</sup> Artículo 35.1 CE: «Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo»

<sup>2</sup> Artículo 43.[Protección de la salud]

«1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.»

<sup>3</sup> Artículo 36.[Colegios Profesionales]

Dado que se regula también la profesión de Profesor o Profesora de Educación Física, debe citarse también el artículo 16 del EAPV, que atribuye a la CAPV amplias competencias en materia de enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen y de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la misma y de alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. Asimismo, la regulación de dicha profesión encontraría apoyo competencial en el artículo 10.4 del EAPV, relativo a la competencia exclusiva de la CAPV en materia de ordenación de su función pública, sin perjuicio de la competencia exclusiva atribuida al Estado en el artículo 149.1.18 de la CE<sup>5</sup>.

Habría, además, otros títulos competenciales vinculados a la materia legislada, en concreto, resultarían afectados los siguientes: normas procesales y de procedimientos administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco (art. 10.6 EAPV); sector público propio del País Vasco (art. 10.24 EAPV) y defensa del consumidor y del usuario (art. 10.28 EAPV).

Por último, debemos completar las referencias competenciales aludiendo a la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos", que atribuye a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en materia de "Fomento del deporte. Programas de deporte escolar y deporte para todos" (artículo 7.c.2).

En base al título competencial previsto en el artículo 10.36 EAPV se promulgó la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco (en adelante Ley 14/1998 o Ley del Deporte del País Vasco), cuyo artículo 62 dispone lo siguiente:

---

La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos.

<sup>4</sup> Artículo 139. [Igualdad de derechos y obligaciones en el territorio español. Libertad de circulación y establecimiento]

1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá 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.

<sup>5</sup> Artículo 148.1.18 CE: Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

“para la realización de servicios de enseñanza, dirección, gestión, entrenamiento, animación y cualesquiera otros directamente relacionados con el deporte, los poderes públicos exigirán, en el ámbito propio de sus competencias, la posesión del correspondiente título oficial”.

Aparte de dicha previsión legal, hasta la fecha no ha existido en el ámbito de la CAPV una regulación de las profesiones del deporte. La exigencia de determinadas titulaciones para el ejercicio de determinadas actividades sólo se ha previsto, hasta el momento, en el ámbito del deporte escolar, a través del Decreto 125/2008, de 1 de julio, de Deporte Escolar<sup>6</sup> (artículo 25):

“1.- Para ejercer funciones de dirección, programación, planificación, coordinación, control, supervisión y funciones análogas en materia de deporte escolar será preciso estar en posesión del título oficial de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, o el título de Grado correspondiente.

2.- Si las citadas actividades de dirección deportiva se ejercen con relación a una sola modalidad deportiva será posible desarrollar la actividad estando en posesión del título de Técnico Deportivo Superior de la modalidad o especialidad deportiva correspondiente, o título equivalente.

3.- Para las citadas actividades de dirección del deporte escolar que se programen en el seno de los centros educativos fuera del horario lectivo también será válido el título de Maestro con especialización en Educación Física, o título equivalente.

4.- La Escuela Vasca del Deporte promoverá, de común acuerdo con los órganos forales de los territorios históricos, ofertas formativas para las personas que colaboren en el desarrollo de los entrenamientos, competiciones y demás actividades que integran los programas de deporte escolar.

5.- Mediante Orden de la persona titular del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de deportes, podrá adaptarse la exigencia de los títulos contenidos en este Decreto a las nuevas titulaciones que se aprueben como consecuencia de las nuevas ofertas formativas.

6.- Las citadas exigencias de titulaciones se entienden sin perjuicio de la exigencia de titulaciones oficiales para el ejercicio de profesiones propias del deporte a través de la correspondiente Ley”.

## **2.- REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES.**

En el texto constitucional la única mención a la regulación de las profesiones aparece en el artículo 36: “La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas”. Cabe señalar que dicho artículo no contiene un título

---

<sup>6</sup> BOPV nº 135, de 16 de julio de 2008.

competencial expreso a favor del Estado, sino que simplemente llama a la reserva de ley para la regulación del ejercicio de profesiones tituladas.

Por su parte, el artículo 10.22 EAPV confiere a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución.

No obstante, antes de avanzar en el análisis del marco normativo en el que se inserta la propuesta, debemos detenernos a analizar la naturaleza del objeto regulado. Tal y como se expone en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, las profesiones reguladas no son "profesiones tituladas", sino que constituirían "profesiones reguladas".

La distinción entre "profesión titulada" y "profesión regulada" es esencial para justificar la competencia del legislador autonómico en esta materia.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el concepto de "profesiones tituladas" al que hace alusión el antes mencionado artículo 36 CE; de modo que define las profesiones tituladas como aquellas "para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia" (STC 42/1986). Asimismo, señala dicho Tribunal que "tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos" (STC 122/1989). Por tanto, "no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas" (STC 122/1989).

Asimismo, el TC en dicha sentencia 122/1989 relaciona el artículo 36 referido a la regulación de las profesiones tituladas con el título competencial a favor del Estado reconocido en el artículo 149.1.30 CE. Dicho artículo confiere al Estado competencia exclusiva en materia de "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." De este modo, el TC indica: "corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta competencia exclusiva".

La competencia estatal en materia de profesiones tituladas ha sido delimitada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a través de diversas sentencias, entre las que resultan destacables: STC 82/1986, la ya mencionada STC 122/1989, la STC 83/1984 y la más reciente STC 154/2005, entre otras.

Ahora bien, tal y como se justifica en la Memoria explicativa que acompaña al Anteproyecto de Ley y en la propia Exposición de Motivos del texto legal

propuesto, el objeto de la norma legal examinada no es la regulación de “profesiones tituladas”, sino que nos encontraríamos en el ámbito de las llamadas “profesiones reguladas no tituladas”. Es decir, las profesiones tituladas serían un subtipo del concepto “profesiones reguladas”, en concreto, son aquellas actividades cuyo ejercicio está condicionado a la tenencia de un concreto título académico (STC 122/1989: “tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos”). Mientras que las profesiones reguladas serían aquella “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; en particular, se considerará modalidad de ejercicio el empleo de un título profesional limitado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas a quien posea una determinada cualificación profesional” (artículo 3.1.a) de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales).

Por tanto, “profesiones reguladas” serían —en palabras de Tomás González Cueto— “aquellas respecto de las que una norma regula su competencia profesional, es decir, *ex lege* existe un conjunto de atribuciones que sólo puede desarrollar en exclusiva un profesional que venga avalado bien por un título académico, bien por la superación de unos requisitos y una prueba de aptitud que impliquen la concesión o autorización administrativa del acceso a una profesión”<sup>7</sup>. Las profesiones reguladas pueden ser a su vez tituladas o generales/no tituladas; resultando ser las primeras —según el mismo autor—, “aquéllas a las que afecta la reserva de ley del art. 36 CE y su previsión o regulación implica que la competencia profesional se atribuye básicamente a los sujetos que se encuentren en posesión de un determinado título académico de enseñanza superior”; mientras que las segundas (profesiones reguladas generales o no tituladas) serían “aquellas en las que el elemento o título determinante de la competencia profesional no es un título académico sino una licencia o autorización administrativa que se otorga previo cumplimiento de unos requisitos, entre los que se puede establecer una prueba de aptitud. En este caso no es el título académico lo determinante del carácter de la profesión, sino la licencia administrativa, por lo que tales profesiones aun siendo reguladas no son tituladas, por lo que no tienen incidencia en el sistema educativo y, por ende, en la organización y planificación de las titulaciones de educación superior.»

Pues bien, las profesiones del deporte que se delimitan en el Anteproyecto de Ley no están sujetas *per se* a la posesión de un título de educación superior, sino a la acreditación de las correspondientes cualificaciones profesionales, y estas cualificaciones podrán acreditarse mediante los títulos académicos de diferentes niveles, así como mediante aquellos otros títulos,

<sup>7</sup> Tomás González Cueto. Informe “El concepto de «profesión regulada» a que se refiere el documento «La organización de las enseñanzas universitarias en España»”. 11 de abril de 2007. Ministerio de Educación y Ciencia.

como los certificados de profesionalidad de carácter oficial, que resulten del ordenamiento vigente en cada momento.

El objeto del Anteproyecto de Ley es regular ciertos requisitos necesarios para el acceso y ejercicio de ciertas profesiones, es decir, se pretende asegurar que los profesionales tengan una serie de conocimientos y competencias que se consideran indispensables para asegurar el ejercicio de la actividad profesional con la calidad suficiente para proteger la salud y seguridad de los destinatarios de dicha actividad. La acreditación de dichas competencias y conocimientos podrá hacerse mediante ciertos títulos académicos oficiales, pero también mediante certificados de profesionalidad que resulten del ordenamiento vigente en cada momento.

El hecho de que uno de los requisitos para su ejercicio sea la exigencia de determinadas titulaciones, no es óbice para considerar que estamos ante profesiones tituladas, sino simplemente ante la necesidad de acreditación previa de ciertos niveles de conocimiento necesarios que se consideran cubiertos con la posesión de dichos títulos, pero cuya acreditación también es posible por otros medios.

Por todo ello, cabe concluir que las profesiones deportivas recogidas en el Anteproyecto no son "profesiones tituladas". No obstante, debe realizarse una precisión en relación a una de ellas: la profesión de Profesor/Profesora de Educación Física. Esta actividad profesional sí constituye una profesión titulada, regulada en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Lo que propone el Anteproyecto es complementar la regulación estatal con ciertos contenidos mínimos que se consideran imprescindibles para garantizar la protección de la salud de los participantes en las actividades deportivas. Para ello el servicio promotor de la iniciativa justifica esta posibilidad en el mandato de protección de la salud contenido en el artículo 43 de la CE y en el título competencial atribuido a la CAPV en el artículo 10.22 del EAPV (competencia exclusiva en materia de ejercicio de profesiones tituladas).

En la Memoria justificativa se explica que el Anteproyecto es respetuoso con la legislación educativa vigente que regula la materia y que lo que se pretende es regular ciertos requisitos mínimos esenciales del ejercicio de la profesión de Profesor o Profesora de Educación Física, que complementarían la regulación básica sobre la materia en aras de la protección de la salud y seguridad del alumnado. Se argumenta que de ningún modo se modifica la configuración legal de la profesión de Profesor, ni se introduce ningún cambio que afecte a los contenidos de la titulación académica requerida para el acceso a la misma, cuya determinación está conferida de forma exclusiva al Estado en virtud del título competencial recogido en el artículo 149.1.30 CE ("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").



Sin embargo, si bien es cierto que no se modifican los contenidos de la titulación académica exigida para ser Profesor o Profesora, no podemos estar conformes con la afirmación de que no se ve afectada la configuración legal de la profesión de Profesor. Si se analiza el contenido del artículo 3 del Anteproyecto de Ley se concluye que se está regulando el acceso a la profesión ya que se establece un mandato dirigido a la Administración educativa de valorar preferentemente para dicho acceso a quienes estén en posesión de un determinado título.

En suma, es fundamental realizar un análisis desde la perspectiva del reparto competencial en materia educativa. En este sentido, cabe señalar que el Estado tiene atribuidas competencias exclusivas en materia educativa; en concreto, le corresponden (STC 48/1985):

- la ordenación general del sistema educativo,
- la fijación de las enseñanzas mínimas,
- la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales,
- el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, donde se desarrolla el derecho fundamental a la educación, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el desarrollo de los deberes constitucionales y,
- la alta inspección del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

Además, le correspondería —en base al título competencial del artículo 149.1.18 de la CE— el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios. De modo que, tal y como dispone la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, “son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en el Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1998, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente”. Asimismo, esa misma disposición establece que “Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior”.

El artículo 3 del Anteproyecto hace una remisión a la legislación educativa vigente y es en los apartados 2 y 3 donde realmente pretende introducir un complemento que es el que debe ser objeto de valoración. De la lectura del artículo 3.2 del Anteproyecto —que es el referido a la profesión de Profesor o Profesora de Educación Física— se concluye que se establece una

condición (aunque sea en forma de criterio de preferencia para el acceso a una especialidad) de ingreso a la función pública docente.

Pues bien, al respecto hay que señalar que la estructura de los cuerpos docentes y los requisitos de acceso a los mismos constituyen legislación básica del Estado y están reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (artículos 93 y siguientes; disposición adicional séptima; y disposición adicional novena). En concreto, las especialidades de la función pública docente y los requisitos para el ingreso en los cuerpos de funcionarios docentes están regulados en la disposición adicional séptima y en la disposición adicional novena de la LOE y tienen carácter básico.

La LOE ha sido desarrollada, entre otras normas, por el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas en régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Este Real Decreto establece las especialidades docentes de los cuerpos de funcionarios que tienen a su cargo la enseñanza de la educación secundaria obligatoria, bachillerato y la formación profesional y crea, entre otras, la especialidad de Educación Física y las condiciones de formación para el ejercicio de dicha docencia.

Para la Educación Infantil y Primaria debe acudir al Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria. En los artículos 8 y 12 de este Real Decreto se establecen los requisitos de titulación académica de los maestros y maestras que imparten educación infantil y primaria. Esta regulación tiene carácter de norma básica.

Asimismo, para el acceso a la docencia en centros privados existe también normativa estatal de carácter básico, en la que se regulan las condiciones de acceso a la docencia y los títulos exigidos para cada especialidad. En concreto, el Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato, establece que para impartir Educación Física se exige las siguientes titulaciones:

- Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, Educación Física.
- Licenciado en Medicina acreditando estar en posesión del Diploma de Especialista en Medicina Deportiva.
- Cualquier titulación de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Graduado, y acreditar una experiencia docente o una formación superior adecuada para impartir el currículo de la materia.

A su vez, las condiciones de cualificación y formación de los maestros de Educación Infantil y Primaria fueron regulados por el Real Decreto 476/2013, de 21 de junio, por el que se regulan las condiciones de cualificación y formación que deben poseer los maestros de los centros

privados de Educación Infantil y de Educación Primaria. Dicho Real Decreto constituye también normativa básica. En dicho Real Decreto, para la impartición de la docencia en Educación Infantil y Primaria en centros docentes privados, en concreto para la especialidad de Educación Física se exige lo siguiente (artículos 5 y 7):

«Artículo 5. Enseñanzas de Música, de Educación Física y de Lengua Extranjera (Inglés, Francés, Alemán) en la Educación Primaria.

1. Las enseñanzas de Música, de Educación Física y de Lengua Extranjera (Inglés, Francés, Alemán) en la Educación Primaria, serán impartidas por Maestros que estén en posesión del título de Graduado que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Maestro en Educación Primaria y que incluya, respectivamente, una mención en Música, Educación Física o Lengua Extranjera en el idioma correspondiente y, para esta última, además, la acreditación del nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, en la lengua correspondiente.

Estas enseñanzas también podrán ser impartidas por quienes estén en posesión del título de Maestro especialista en Música, Educación Física o Lengua Extranjera en el idioma correspondiente, respectivamente, o Diplomado en Profesorado de Educación General Básica o Maestro de Primera Enseñanza con la especialidad correspondiente.

2. Los Maestros a los que se refiere el apartado anterior que carezcan de la mención cualificadora, requisitos o especialidad indicada, podrán impartir las enseñanzas de Música, de Educación Física o de Lengua Extranjera en centros docentes privados de Educación Primaria, siempre que estén en posesión de alguno de los siguientes requisitos:

(...)

b) Enseñanzas de Educación Física:

1.º Graduado en el ámbito de las ciencias de la actividad física y del deporte.

2.º Licenciado en Educación Física o haber superado tres cursos completos de esta licenciatura.

3.º Diplomado en Educación Física.

4.º Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte.

5.º Haber superado los cursos de la especialidad de Educación Física, según lo establecido en el artículo 7 del presente real decreto.

6.º Haber superado la fase de oposición de la especialidad de Educación Física, según lo establecido en el artículo 8 de este real decreto.»

«Artículo 7. Requisito de haber superado los cursos de la especialidad.

Este requisito se entenderá cumplido al haber superado los cursos de especialidad convocados bien por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, o bien por los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, en cuyo caso los cursos deben estar homologados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y

haber sido iniciados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de este real decreto.»

La CAPV legisló en materia de cuerpos docentes propios en base a los títulos competenciales de los artículos 10.4 y 16 del EAPV (Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes del País Vasco) y creó sus propios cuerpos docentes partiendo de la normativa básica del Estado; de modo que:

- Estableció unas estructuras de cuerpos que se correspondían en todo caso con la ordenación de los cuerpos establecidos en la legislación básica del Estado.
- Se reconoció la existencia de concursos de ámbito estatal para la provisión de plazas vacantes en los centros docentes de enseñanza, lo que no impide que la Comunidad Autónoma realice sus concursos propios cerrados y señale los requisitos específicos necesarios.
- Se estableció la garantía de igualdad de derechos y deberes del personal docente de la CAPV y del personal docente de otras Administraciones que provea plazas vacantes en los centros de enseñanza del País Vasco.

El artículo 4 de la Ley de Cuerpos Docentes del País Vasco establece que el Departamento competente en materia de Educación tiene atribuida la función de “establecer las bases, programas y contenido de las pruebas selectivas para el acceso a la condición de funcionario docente de carrera o laboral fijo, convocarlas, designar a los tribunales calificadoros de las mismas y nombrar y dar posesión, o en su caso contratar, a quienes las hayan superado”.

En esta misma línea, el artículo 16.1 de ese mismo texto legal establece que: “El sistema de selección de los funcionarios de carrera docentes será el de concurso-oposición, tras convocatoria pública. En la fase de concurso se valorará, entre otros méritos, la formación académica y la experiencia docente previa. En la fase de oposición se tendrá en cuenta la posesión de conocimientos específicos necesarios para impartir la docencia, la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio docente. Las pruebas se convocarán, en su caso, de acuerdo con las áreas y materias que integran el currículo correspondiente. Para la selección de aspirantes se tendrá en cuenta la valoración de ambas fases del concurso-oposición, sin perjuicio de la superación de las pruebas correspondientes. Asimismo, podrá existir una fase de prácticas que podrá incluir cursos de formación específica y que formará parte del proceso selectivo”.

La redacción propuesta para el artículo 3 del Anteproyecto excede de las competencias atribuidas a la CAPV, ya que establece que se valorará de forma preferente para impartir la materia de Educación Física, tanto en Educación Primaria como en Secundaria, a quienes posean una determinada titulación. Esa obligación de valoración de forma preferente es indeterminada y excesiva, no ajustándose al régimen competencial antes citado. De quererse complementar la regulación actual deberá hacerse dentro de las atribuciones competenciales de la CAPV y el marco referente debería ser el delimitado en los artículos 4 y 16 de la Ley de Cuerpos Docentes del País Vasco.

Pero yendo más allá del análisis al marco competencial, también es oportuno realizar un examen de necesidad. En este sentido, debemos señalar que la regulación propuesta en el Anteproyecto resulta innecesaria porque la cualificación y calidad de conocimientos y formación de quienes ejercen la docencia en materia de Educación Física están suficientemente garantizadas con la normativa básica vigente en la actualidad antes mencionada. En la normativa antes expuesta se tiene en cuenta la especialidad de Educación Física y se regulan las condiciones de acceso o se articulan los mecanismos necesarios para asegurar que quienes accedan a dicha especialidad cuenten con los conocimientos necesarios en la materia.

Por todo ello, debería excluirse del Anteproyecto la profesión de Profesor o Profesora de Educación Física, por exceso competencial y por su innecesidad para el cumplimiento del fin que justifica la regulación propuesta, dado que dicha materia ya está profusamente y con mucho más detalle regulada en la normativa educativa tanto estatal como autonómica. En suma, la propuesta relativa a la profesión de Profesor/Profesora en Educación Física no aporta nada novedoso a lo ya existente en la específica regulación de dicha profesión.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, la propuesta relativa a la profesión de Profesor/Profesora de Educación Física merece el consiguiente reproche ya que la dispersión en textos legales de diversa índole de cuestiones relativas a una materia concreta es una técnica a evitar. Frente a la dispersión del ordenamiento jurídico, la Administración está obligada a realizar un esfuerzo por consolidar y compilar la legislación, en aras a facilitar la comprensión del marco normativo vigente por aquellos a quienes va destinada. Asimismo, antes de acometer una norma es necesario valorar, identificar los problemas existentes y las carencias y deficiencias que los ocasionan, marcar objetivos para paliarlas y aplicar el principio de proporcionalidad para ver qué propuestas normativas son las más adecuadas para conseguir superar los problemas iniciales. Vista la regulación propuesta en el Anteproyecto en relación a la profesión de Profesor o Profesora de Educación Física, vemos que el problema es que no se ha analizado previamente y con detalle la situación en torno a esta figura. Del examen de la normativa existente en la materia se deduce rápidamente que ya existen los mecanismos jurídicos oportunos para asegurar el objetivo de la especialización en la docencia en Educación Física, resultando, en consecuencia, la propuesta innecesaria.

A modo ilustrativo, en la reciente oferta de empleo público de la CAPV al cuerpo de maestros y maestras<sup>8</sup>, se ha tenido en cuenta la especialidad de Educación Física y se ha previsto que en la fase de oposición se valoren conocimientos relativos a la especialidad, elaborándose un temario específico para esta especialidad. Asimismo, en la fase de concurso se

---

<sup>8</sup> Orden de 11 de febrero de 2015, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, por la que se convoca procedimiento selectivo para el ingreso en el Cuerpo de Maestras y Maestros de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV, 18-02-2015)

puntúan méritos relacionados con la especialidad, por ejemplo, la Titulación de Técnico Deportivo Superior o tener la calificación de Deportista de Alto Nivel.

Por último, debemos recordar al servicio promotor la doctrina ya consolidada del TC en relación al esfuerzo por el empleo de una depurada técnica normativa en aras de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; entre otras, en su Sentencia 150/1990, señala lo siguiente:

«(...) los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas, (...); puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia.»

En cuanto al resto de profesiones del Anteproyecto, aquellas se incardinarían dentro del concepto de profesiones reguladas, respecto a las cuales el legislador autonómico estaría facultado para acometer la regulación necesaria en aras a proteger intereses generales que requieren la intervención del poder público; tal y como el propio TC ha reconocido:

«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 (...). Es así posible que, dentro del respeto debido al derecho del trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 de la Constitución), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan 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. Pero, como se acaba de señalar, 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 de la Constitución, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado.» (STC 122/1989).

En este mismo sentido se ha pronunciado más recientemente el TC en su sentencia 109/2003 (FJ.14):

«La doctrina apuntada se funda en que "como ha declarado este Tribunal en su Sentencia 122/1989, si bien es posible que dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 CE), y como medio necesario para la protección de los intereses generales, los poderes públicos intervengan en el ejercicio de determinadas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de determinadas 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 CE, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado, pues 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)” (STC 111/1993, F.9).

De ahí que en esta misma resolución y fundamento jurídico manifestáramos que “a la vista de esta doctrina no sólo resulta avalada la distinción entre título académico oficial y capacitación oficial,... sino que dado el reconocimiento constitucional a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 CE), se perfila la posibilidad de diversos grados de control estatal de las actividades profesionales según sea la mayor o menor importancia de los intereses constitucionales que con su ejercicio se ponen en juego.»

### **3.- MARCO NORMATIVO COMPARADO.**

La propuesta hay que relacionarla además con el marco comunitario vigente, ya que tiene directa conexión con dos materias afectadas por las normas comunitarias. La regularización de un sector liberalizado engarza directamente con la materialización del principio de libre competencia y con la libre circulación de personas y servicios.

Habrá que analizar el proyecto a la luz de la Directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior) y de su norma de transposición al ordenamiento jurídico español (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

Asimismo, resulta oportuno analizar el contenido desde la perspectiva de la armonización comunitaria en materia de reconocimiento de cualificaciones profesionales (Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales).

En otro orden de cosas, en el ámbito comparado y como referente principal de este Anteproyecto de Ley, cabe citar la Ley catalana 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte.

En el procedimiento de elaboración de la Ley catalana surgieron dudas sobre si algunos preceptos de dicha Ley vulneraban la competencia estatal reconocida en el artículo 36 del texto constitucional<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> El Consejo de Estado, en su momento, emitió un dictamen (Dictamen C.Est. 48/2009, de 29 de enero) sobre la posibilidad de presentar recurso de inconstitucionalidad contra la

Las dudas sobre la inconstitucionalidad de la Ley catalana fueron resueltas en la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. En consecuencia, se interpretaron los preceptos objeto de dudas de la siguiente forma:

«En general, ambas partes coinciden en interpretar que la exigencia de formación para ejercer una profesión debe explicitarse en las competencias y conocimientos acreditados con las titulaciones adecuadas, aunque puedan existir otras formas de certificar dicha formación, como son los títulos expedidos en otros países. Asimismo, ambas partes coinciden en admitir la posible existencia de requisitos previos para el ejercicio de estas profesiones no explicitados en la Ley, como ocurre, por ejemplo, en relación con la profesión de profesor o profesora de educación física (...).»

«El Consejo de Gobierno de la Generalitat de Catalunya en relación con los arts. 4, 5 y 6 de la Ley, entiende que su contenido ha de ponerse en relación al de los artículos 1.1, 14, 15, y disposiciones adicional segunda, transitorias primera y tercera, y finales tercera y sexta y demás preceptos, pero que para el ejercicio de dichas profesiones, esos mismos grados pueden acreditarse tanto mediante los títulos a los que en cada caso aluden aquellos artículos como, de igual forma, pueden acreditarse también mediante las otras titulaciones, acreditaciones o certificados de profesionalidad que resulten del ordenamiento vigente en cada momento. (...).»

#### **IV.- RANGO LEGAL Y DESARROLLO REGLAMENTARIO.**

La regulación que se pretende adopta la forma de Anteproyecto de Ley. En este sentido, entendemos oportuno realizar un breve recordatorio del significado de dicho rango legal, a los efectos de justificación de la naturaleza otorgada al texto, así como, a los efectos de abordar a continuación los necesarios desarrollos reglamentarios que conlleva la norma que se propone.

La reserva de ley tiene como finalidad “asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las

---

mencionada Ley catalana. En su pronunciamiento llegó a la conclusión de que sí existían fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad ya que entendía que la decisión de exigir una determinada titulación para el ejercicio de una profesión, es decir, la delimitación de una profesión como profesión titulada corresponde en exclusiva al Estado, e interpretaba que la competencia autonómica sobre el “ejercicio de profesiones tituladas” podía “extenderse a la regulación de las condiciones de ejercicio de la profesión”, con respeto de las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y conforme a lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución y en el sentido detallada por el artículo 125.4 del Estatuto de Autonomía. Es decir, “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”.



leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.” Sentencia TC (Pleno) núm. 83/1984 de 24 julio. En este mismo sentido: STC (Pleno) núm.235/2000, de 5 de octubre.

Analizado el contenido de la propuesta, entendemos adecuado el rango normativo, básicamente, por dos razones: por un lado, tal y como se expone en la Memoria que acompaña al Anteproyecto, existe “cierto consenso jurídico en que las restricciones al acceso y ejercicio profesional deben estar previstas, preferentemente, en una norma de rango de ley”; muestra de ello es el artículo 7<sup>10</sup> del Anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales, que prevé expresamente que las restricciones al acceso a una actividad profesional o a una profesión sean reguladas mediante una norma con rango de Ley (art. 7.2).

Las profesiones que se regulan no nacen con la Ley, sino que preexisten a esta como realidad social y económica previa. Lo que hace la Ley es ordenarlas y regularlas en aras de intereses públicos subyacentes. Por tanto, se parte de una serie de profesiones libres que pasan a ser objeto de ciertas limitaciones o requisitos, es decir, pasan a ser profesiones reguladas. En definitiva, se está regulando un ámbito de libertad (derecho a la libre elección de profesión, artículo 35 CE), por lo que las limitaciones que

---

<sup>10</sup> Artículo 7 del Anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales.

*Restricciones al acceso.*

1. Las restricciones al acceso a una actividad profesional o una profesión basadas en la cualificación sólo podrán establecerse cuando sea necesario por razones de interés general y de acuerdo con los principios de proporcionalidad y no discriminación.
2. Las restricciones al acceso deberán estar previstas en una norma con rango de Ley. En el caso de transposición de una norma de derecho comunitario, las restricciones al acceso podrán estar previstas en una norma de rango inferior. La norma que establezca restricciones al acceso a una actividad profesional o una profesión identificará claramente la actividad o profesión a la que se restringe el acceso, haciendo referencia a las funciones que comprende, de manera que no induzca a confusión con otras actividades profesionales o profesiones.
3. Se entenderá por restricción al acceso basada en la cualificación cualquier exigencia o límite relativos a la titulación, nivel académico o educativo, formación, capacitación o experiencia que implique la reserva de funciones a favor del poseedor de dicha cualificación.
4. En la regulación de la acreditación de la cualificación requerida deberá estarse al principio de proporcionalidad, previendo el mayor número de medios de acreditación que sea posible, tales como poseer un determinado nivel académico o educativo, poseer un título de formación profesional, poseer un certificado de profesionalidad, tener reconocida una experiencia laboral en las condiciones que se establezcan reglamentariamente, haber superado una formación o un examen teórico y/o práctico sobre unos contenidos mínimos ante la autoridad competente, o poseer una certificación otorgada por una entidad acreditada para la certificación de personas.
5. Se podrá preservar la denominación en exclusiva de profesiones aun cuando no tengan reserva de actividad o atribuciones profesionales explícitas cuando la obtención de una determinada titulación o habilitación se encuentre regulada y en particular cuando esté sometida a la superación de unas pruebas de aptitud convocadas por la Administración competente. En ningún caso esa reserva de denominación podrá estar vinculada al requisito de colegiación cuando la profesión no sea colegiada.

se impongan a dicho derecho no pueden ser arbitrarias y, entendemos, deberían surgir de la voluntad del legislador.

Asimismo, la regulación afecta a la profesión de Profesor/Profesora de Educación Física, que inexorablemente va unida a la reserva de ley del ya mencionado artículo 36 CE (“La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. (...)”).

Dado que el Anteproyecto, además, contiene una modificación del régimen sancionador de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, resulta imprescindible introducir dicha modificación a través de una norma de rango legal; ello se desprende del artículo 25.1 del texto constitucional (“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”), así como de la reiterada doctrina constitucional acerca del alcance del término “legislación vigente” contenido en dicho artículo 25.1 CE, la cual considera que “es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora”, entre otras, STC núm.26/2005, de 14 de febrero, STC 113/2002, de 9 de mayo, STC 25/2002, de 11 de febrero, STC 60/2000, de 2 de marzo).

Por tanto, habida cuenta de la naturaleza de las materias reguladas en el Anteproyecto y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, cabe concluir que el rango normativo elegido es adecuado para la regulación de dichas materias.

Por su parte el reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene subordinación a la ley, a la que complementa. Por ser el reglamento norma jurídica de colaboración, debe distinguirse entre la normación básica de las cuestiones fundamentales que siempre corresponde a la ley y aquellas normas secundarias pero necesarias para completar el ordenamiento jurídico: reglamento ejecutivo, reglamento independiente y, en su caso, reglamento de necesidad. La potestad reglamentaria es, pues, un poder jurídico que participa en la elaboración del ordenamiento jurídico, de suerte que la norma reglamentaria queda integrada en el mismo. Pero la norma reglamentaria no es incondicionada, sino que está sometida a la Constitución y a las Leyes (art. 97 de la Constitución), a la que corresponde —cuando el reglamento es objeto de impugnación— determinar su validez o su legalidad.

El Tribunal Constitucional ha manifestado de forma reiterada que los reglamentos ejecutivos están directa y concretamente ligados a una ley, de manera que dicha ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el Reglamento: “Existe en nuestro derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a una ley, y aun reconociendo que en todos ellos se actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como «reglamentos ejecutivos» aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o

leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley.» (STC (Pleno) 18/1982, de 4 de mayo).

En el proyecto analizado se recurre en varias ocasiones a la técnica de remisión al desarrollo reglamentario. Dichas remisiones serán analizadas con más detalle al examinar el contenido de la norma.

## **V.- CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

El Anteproyecto de Ley sobre acceso y ejercicio de profesiones del deporte en el País Vasco consta de una parte expositiva, dieciocho artículos, doce disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y seis disposiciones finales.

### ⇒ **PARTE EXPOSITIVA.**

En la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley se indican los motivos que dan origen a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se basa, los principios y líneas generales inspiradores de la regulación, así como su incidencia en la normativa en vigor, con especial mención de los aspectos más novedosos. Se da, consecuentemente, respuesta adecuada a los contenidos exigidos en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Anteproyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (publicada en el BOPV nº 71, de 19 de abril de 1993 por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico).

Antes de comenzar con el análisis del articulado, hemos de señalar que la norma proyectada trata de satisfacer —entre otros— los siguientes objetivos fundamentales, explicitados tanto en la memoria justificativa que acompaña al Anteproyecto, como en su exposición de motivos:

- El texto articulado trata de regular los aspectos esenciales del ejercicio de algunas profesiones propias del ámbito deportivo, para ello trata de concretar las cualificaciones necesarias para su ejercicio y definir su ámbito funcional.
- El objetivo del Anteproyecto de Ley no es regular todas las profesiones del deporte, sino únicamente aquellas que inciden directamente en bienes jurídicos de máxima relevancia, en especial, la salud y seguridad de las personas que practican deporte.

### ⇒ **ARTÍCULO 1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.**

En el artículo 1 se concretan el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley. Asimismo, se definen ciertos términos, tales como: “ejercicio profesional”, “voluntariado deportivo” o “deporte”. Se completa el artículo con una serie

de actividades profesionales que expresamente quedan excluidas y termina el artículo con una referencia a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

En relación al contenido de este artículo se cree oportuno realizar las siguientes recomendaciones:

En el apartado 2 se dice: "se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica que, en su caso, apruebe el Estado en materia de servicios y Colegios Profesionales". Dado que la Comunidad Autónoma también tiene competencias atribuidas en dichas materias e incluso su propia Ley de Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales (Ley 18/1997, de 15 de diciembre), la referencia debería ser más genérica, incluyendo no sólo la legislación estatal vigente sino también la autonómica.

En el apartado 5 se define qué se entiende por "voluntariado deportivo" y se concreta diciendo que será voluntaria "aquella actividad que se realice de forma libre, voluntaria y sin retribución económica", entendiéndose como "retribución económica" "la percepción de compensaciones económicas inferiores al Salario Mínimo Interprofesional".

En cualquier caso, se aconseja al servicio promotor de la iniciativa la eliminación del inciso "No se considerará retribución económica a los efectos de la presente disposición la percepción de compensaciones económicas inferiores al Salario Mínimo Interprofesional", ya que no es acorde con el concepto de voluntariado previsto en la Ley 17/1998, de 25 de junio, de voluntariado:

«Artículo 2.- Concepto de voluntariado.

A los efectos de la presente ley, se entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que se realicen en las siguientes condiciones:

- a) De manera desinteresada y con carácter solidario.
- b) Voluntaria y libremente, sin traer causa de una relación laboral funcionarial o mercantil, o de una obligación personal o deber jurídico.
- c) A través de organizaciones sin ánimo de lucro, y con arreglo a programas o proyectos concretos.
- d) **Sin retribución económica.**
- e) Sin sustituir, en ningún caso, servicios profesionales remunerados.

2.- No tendrán la consideración de voluntariado, a efectos de la Ley, las actuaciones voluntarias espontáneas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones, ejecutadas por razones familiares, de amistad, benevolencia o buena vecindad.»

«Artículo 4. Principios de actuación

Las acciones de voluntariado en sus distintos ámbitos se regirán por los principios de solidaridad, participación, gratuidad, autonomía frente a los poderes públicos, no discriminación, pluralismo, integración, prevención y sensibilización social, y, en general, por todos aquellos que inspiran la convivencia en una sociedad democrática, moderna, participativa, justa e igualitaria.»

El no percibir retribución económica como compensación por el trabajo voluntario es un elemento intrínseco del concepto de voluntariado. La percepción de una retribución económica de forma periódica podría dar a entender que la actividad se realiza en sustitución de servicios profesionales remunerados, por un coste menor que el que supondría contar con dichos servicios profesionales y, además, con el agravante de eludir las correspondientes obligaciones de Seguridad Social, hecho que revertiría en perjuicio, precisamente, del sector profesional que pretende protegerse en este Anteproyecto.

El hecho de que las cantidades percibidas sean inferiores al Salario Mínimo Interprofesional no debería ser el elemento que determine si una actividad es profesional o voluntaria. Así las cosas, la Ley de voluntariado define claramente las características de la acción voluntaria y es aquella que se realiza, entre otras cosas, sin retribución económica de ningún tipo, independientemente de la cuantía. Es más, según el artículo 5.3 de la Ley del voluntariado, el hecho de percibir una retribución económica —de la cuantía que sea— por el trabajo realizado es, precisamente, lo que diferencia al voluntario del profesional o del trabajador por cuenta ajena al servicio de la entidad.

#### Artículo 5. Concepto de voluntario

1. Tendrá la consideración de voluntario la persona física que libremente se comprometa a realizar las actividades a que se refiere esta ley y en las condiciones que se señalan en su artículo 2.
2. El voluntariado lleva inherente la relación entre una persona –el voluntario o voluntaria– y la organización en la que presta sus servicios. Esta relación genera unos derechos y unas obligaciones mutuas que deben quedar, al menos en sus fundamentos principales, regulados en el estatuto interno al que se refiere el artículo 8.4.a) de la presente ley.
3. La condición de voluntario será compatible con la de socio en la misma organización. **Las personas que desarrollen funciones en una organización como profesionales o tengan con la misma relaciones laborales, mercantiles o cualesquiera otras sujetas a retribución no podrán desarrollar las mismas funciones, en ningún caso, como voluntarios.**

Las compensaciones económicas que pueden recibir los voluntarios ya están definidas en la propia Ley de voluntariado. Dichas compensaciones no tienen en ningún caso el carácter de retribución por el trabajo realizado. Por tanto, el voluntariado deportivo, en este extremo, debería también acogerse a lo previsto en la norma general sobre la materia:

## Artículo 6. Derechos del voluntario

Son derechos del voluntario o voluntaria:

(...)

d) Recibir la cobertura de un seguro por los daños y perjuicios que el desempeño de su actividad como voluntario pudiera causar a terceros, con las características y por los capitales que se establezcan reglamentariamente.

e) **Recibir una compensación económica por los gastos realizados en el desempeño de su actividad, siempre que así se haya establecido en las condiciones pactadas entre el voluntario y la organización y dentro de los límites previstos en dicho acuerdo.**

Por tanto, en base a todo lo anterior debería suprimirse el límite cuantitativo previsto en el apartado 5º del artículo 1, ya que no está justificada el establecimiento de un límite en la retribución económica a percibir a partir del cual distinguir una actividad profesional de una voluntaria, siendo, precisamente, la ausencia de retribución económica la nota diferenciadora entre profesional y voluntario.

### ⇒ **ARTÍCULO 2. PROFESIONES PROPIAS DEL DEPORTE Y ÁMBITO FUNCIONAL GENERAL.**

Como se ha indicado anteriormente, esta ley no pretende regular todas las actividades profesionales existentes en la actualidad en relación al fenómeno deportivo, sino sólo aquellas que por su incidencia directa en la salud y seguridad reclaman la intervención del legislador.

En el artículo 2 se concretan las profesiones objeto de regulación. Comienza el artículo con una definición genérica sobre el concepto de "profesión propia del deporte" y, a continuación, concreta las que son objeto de regulación:

- Profesora/Profesor de Educación Física.
- Monitoria Deportiva/Monitor Deportivo.
- Entrenadora/Entrenador de la modalidad o disciplina deportiva correspondiente.
- Directora Deportiva/Director Deportivo.

Este artículo es uno de los pilares básicos de la ley y es esencial en la justificación de la iniciativa legislativa del ejecutivo autonómico en esta materia. Hace suyo el acuerdo adoptado por la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte<sup>11</sup>, ya que precisa que no se

<sup>11</sup> «En general, ambas partes coinciden en interpretar que la exigencia de formación para ejercer una profesión debe explicitarse en las competencias y conocimientos acreditados con las titulaciones adecuadas, aunque puedan existir otras formas de certificar dicha formación, como son los títulos expedidos en otros países. Asimismo, ambas partes coinciden en admitir

están regulando profesiones tituladas, sino que lo que se regula son las cualificaciones profesionales necesarias para el ejercicio de una serie de profesiones y que dichas cualificaciones pueden acreditarse mediante aquellas titulaciones que confieran las competencias y conocimientos necesarios para el ejercicio profesional, pero no sólo mediante las titulaciones previstas en la ley propuesta, sino cuantas otras certificaciones expedidas acreditaran niveles de formación equivalentes en cada caso conforme a la legislación vigente.

De este modo se adapta la regulación al marco europeo<sup>12</sup>, que propugna un modelo abierto, basado en la acreditación de competencias profesionales. Es decir, para el ejercicio de una determinada profesión deben acreditarse competencias, lo cual podrá realizarse mediante el correspondiente título académico o bien por otras vías. Se opta, por tanto, de modelos abiertos de acreditación de competencias profesionales.

Asimismo, en este artículo 2 directamente se aclara que el acceso a una profesión a través de un determinado título, no limita tampoco el ámbito profesional de dicha titulación. Como ya se ha indicado, de ningún modo es objeto de esta regulación el contenido de las titulaciones que se mencionan a lo largo del articulado, cosa distinta es que para el acceso y ejercicio de una profesión se reconozca como válida una determinada titulación, por considerarse un medio adecuado para acreditar los conocimientos y competencias que se estiman necesarios para el ejercicio de dicha profesión. Ahora bien, dicho medio de acreditación no es único y se reconoce la posibilidad de acreditación de dichos conocimientos y competencias a través de otros títulos académicos o certificaciones previstos en cada momento en el ordenamiento jurídico vigente.

En los artículos siguientes (3 a 6) se concretan las profesiones objeto de regulación, las competencias profesionales de cada una de ellas y los mecanismos de acceso.

---

la posible existencia de requisitos previos para el ejercicio de estas profesiones no explicitados en la Ley, como ocurre, por ejemplo, en relación con la profesión de profesor o profesora de educación física que, para ejercerse en el ámbito público, requiere la pertenencia a un Cuerpo estatal de profesores.»

<sup>12</sup> Artículo 1 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales:

«Objeto.

La presente Directiva establece las normas según las cuales un Estado miembro que subordina el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, en su territorio, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales (en lo sucesivo denominado «Estado miembro de acogida») reconocerá para el acceso a dicha profesión y su ejercicio las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros (en lo sucesivo denominado «Estado miembro de origen») y que permitan al titular de las mencionadas cualificaciones ejercer en él la misma profesión.»

Artículo 3.1.b) de la Directiva 2005/36/CE: «"cualificaciones profesionales", las cualificaciones acreditadas por un título de formación, un certificado de competencia tal como se define en el artículo 11, letra a), inciso i), y/o una experiencia profesional;»

No obstante, debe señalarse que la redacción del apartado 3 es mejorable y podría optarse por algo así: “Los listados de atribuciones de las distintas profesiones contenidos en la presente Ley establecen el ámbito funcional general de cada profesión y tienen un carácter enunciativo y no limitativo”.

⇒ **ARTÍCULO 3. PROFESIÓN DE PROFESOR O PROFESORA DE EDUCACIÓN FÍSICA.**

La regulación de Profesor o Profesora de Educación Física ya ha sido objeto de comentario en este Informe, por lo que en este apartado nos remitimos a las consideraciones anteriormente realizadas.

⇒ **ARTÍCULO 4 (PROFESIÓN DE MONITOR DEPORTIVO O MONITORA DEPORTIVA); ARTÍCULO 5 (PROFESIÓN DE ENTRENADOR O ENTRENADORA DE LA MODALIDAD O DISCIPLINA DEPORTIVA CORRESPONDIENTE), Y ARTÍCULO 6 (PROFESIÓN DE DIRECTOR DEPORTIVO O DIRECTORA DEPORTIVA).**

Los siguientes artículos relativos a las profesiones de monitor deportivo/monitora deportiva (artículo 4), entrenador/entrenadora (artículo 5) y director deportivo/directora deportiva (artículo 6) son, en el plano estrictamente jurídico, menos controvertidos que el anterior, por tratarse de profesiones libres carentes de regulación alguna, que pasan a configurarse como profesiones reguladas no tituladas a través de una regulación de mínimos, que trata de delimitar sus funciones y las cualificaciones profesionales requeridas. Su configuración legal responde más a cuestiones técnico-deportivas por lo que para la justificación de los límites establecidos nos debemos remitir a las motivaciones dadas en la memoria explicativa que acompaña al proyecto, que pivotan —como ya se ha dicho en repetidas ocasiones a lo largo de este informe— sobre la protección de la salud y seguridad de los destinatarios de las actividades profesionales reguladas.

No obstante, en relación al contenido de los artículos 4, 5 y 6 resulta conveniente realizar las siguientes observaciones:

- En el artículo 5.5, se exige el título de Licenciatura o Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte y, además, que la persona cuente con una formación específica para el ejercicio de la profesión de entrenador o entrenadora, cuando suponga el ejercicio de atribuciones en la recuperación y mejora de la condición física de las y los deportistas, en la prevención de lesiones, en la readaptación o reeducación tras lesiones, en la realización de test de valoraciones y actuaciones análogas. En relación a este apartado debemos indicar que el inciso “que cuente con formación específica” debería ser objeto de un esfuerzo de concreción, ya que es tan amplio que se desconoce a qué tipo de formación se refiere, lo que a posteriori dificultará enormemente su consiguiente desarrollo reglamentario.



- El apartado 6 del artículo 5 resulta innecesario, ya que en el artículo 7 y en el propio apartado 7 del artículo primero, ya se concreta el ámbito subjetivo de la norma y se indica que no es de aplicación a aquellos profesionales que no tengan domicilio social en el País Vasco.

⇒ **ARTÍCULO 7. REQUISITOS DE CUALIFICACIÓN EN SUPUESTOS ESPECIALES.**

El artículo 7, bajo el título “requisitos de cualificación en supuestos especiales”, no se corresponde con el contenido del artículo, que en realidad lo que hace es definir el ámbito de aplicación de la norma en ciertos supuestos:

*APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 7:*

El apartado 1 reitera el ámbito territorial de la norma, pero expresándolo en sentido negativo, por lo que resulta una reiteración de lo ya dicho en el artículo 1 del Anteproyecto.

*APARTADOS 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 7:*

Los apartados 2 y 3 concretan el ámbito subjetivo de la norma para el caso de profesionales al servicio de clubes y otras asociaciones deportivas análogas, así como para el caso de los profesionales de las federaciones deportivas españolas y demás entidades deportivas, públicas o privadas, de ámbito estatal. En el primero de los casos se aplicará la Ley si las entidades para las que prestan sus servicios tienen domicilio social y, además, desarrollan principalmente sus actividades en la CAPV. En el segundo de los casos será de aplicación la Ley si los profesionales ejercen su profesión principalmente en centros radicados en el País Vasco.

En primer lugar, cabe señalar que el contenido de este artículo está directamente relacionado con el artículo 1, que es donde se define el ámbito de aplicación de la Ley, por lo que entendemos que en caso de tratarse, efectivamente, de excepciones o especificaciones a lo previsto en aquel, deberían situarse en ese primer artículo.

Al relacionar el artículo 7 con el artículo 1, relativo al ámbito de aplicación de la Ley, nos damos cuenta de que el ámbito de la norma adolece de falta de concreción. Es decir, en el artículo 1.2 se dice que “La ley sólo será de aplicación al ejercicio profesional en el ámbito territorial del País Vasco” y a continuación se define el ejercicio profesional como la “prestación de los servicios propios de las profesiones del deporte” que a continuación se definirán en la norma y se excluyen las relaciones de voluntariado, de amistad, familiares y análogas. En ese mismo artículo 1 se cita de forma genérica la Ley de garantía de la unidad de mercado<sup>13</sup>, con el fin de

<sup>13</sup> Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado:

Artículo 19. «Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional.

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.
2. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado.
3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno.»

Artículo 20. «Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:
  - a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.
  - b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.
  - c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.
  - d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.
2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.
3. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:
  - a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.

salvaguardar la libre iniciativa económica y evitar trabas administrativas innecesarias a aquellos operadores económicos que desarrollen la actividad profesional en otras Comunidades Autónomas. De todo ello se deduce — pero no porque se concrete en el Anteproyecto— que lo que se pretende es que el objeto de la norma sea el ejercicio profesional HABITUAL de una serie de actividades relacionadas con el deporte en el ámbito territorial de la CAPV.

Llegados a este punto debe indicarse que el ámbito objetivo de todo Anteproyecto de Ley o de proyecto de disposición de carácter general es la parte esencial de la norma, donde debe afinarse en la concreción y en la reflexión acerca de lo que se pretende, y ello si se quiere asegurar el éxito en la consecución de los objetivos perseguidos con el proyecto. De modo que podría incluso afirmarse que, por muy brillante que sea el resto del articulado, una indefinición en el ámbito objetivo y subjetivo de la norma provoca inseguridad jurídica, sumiendo, ya no sólo a los operadores jurídicos que con posterioridad sean responsables de su materialización práctica, sino también a sus destinatarios, en la inseguridad de no poder saber claramente hasta qué punto se van a ver afectados.

En suma, tras el examen del texto, parece desprenderse que están sujetos a la Ley quienes ejerzan de forma habitual en la CAPV, aplicándose la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, a efectos de evitar las duplicidades normativas y el exceso de cargas administrativas. Sin embargo, en el artículo 1 no se establece como requisito determinante de la aplicación de la Ley el poseer domicilio social en la CAPV, sin embargo, en el apartado 2 del artículo 7, a los profesionales que trabajen para clubes y entidades deportivas se les aplicará la Ley cuando dichas entidades tengan su domicilio social y desarrollen principalmente sus actividades en la CAPV. Es decir, por primera vez se habla del requisito de tener “domicilio social” y de “desarrollar principalmente sus actividades”. Asimismo, para el caso de profesionales que trabajan para las federaciones deportivas

---

b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada.

4. El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.

El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.»

españolas y demás entidades deportivas, públicas o privadas, de ámbito estatal se les aplicará la Ley cuando ejerzan su profesión "principalmente en centros radicados en el País Vasco".

Pues bien, el artículo 1 necesita de un elemento determinante acerca de qué tipo de ejercicio profesional queda subsumido dentro del ámbito de aplicación de la norma. En el artículo 7 se dice que aquellos profesionales que trabajen para clubes y otras entidades deportivas, se verán afectados por la norma cuando dichas entidades tengan domicilio social y desarrollen su actividad principalmente en la CAPV. Sin embargo, desconocemos cuál es el elemento definidor del ámbito de aplicación en la generalidad de los supuestos (profesionales que realizan la actividad por cuenta propia, conformando o no sociedades mercantiles diversas, o al servicio de la amplia gama de entidades privadas distintas a los clubes, entidades deportivas y federaciones), es decir, se debe concretar en el artículo 1 qué se entiende por "ejercicio profesional en el ámbito territorial de la CAPV" (¿tener domicilio social en la CAPV, sede en la CAPV, desarrollar la actividad de forma habitual, si es así, qué se entiende por habitualidad?).

La indefinición anterior también afecta al artículo 7, ya que debería concretarse qué es "ejercer la profesión principalmente en la CAPV".

*APARTADO 4 DEL ARTÍCULO 7:*

El apartado 4 adolece de una gran inconcreción. En cuanto a la primera previsión ("La presente Ley se aplicará para el acceso a los puestos de trabajo") entendemos además que resulta redundante porque tal previsión ya está contenida en el apartado 3 del artículo 1.

En cuanto a la aplicación de esta Ley para la contratación de servicios, dicha previsión resulta también en exceso genérica, lo que se traducirá en la consiguiente inseguridad jurídica para el operador público que tenga que aplicarla a la hora de contratar (¿incluirlo como criterio de adjudicación, como condición esencial, como obligación?...). Se entiende que con dicho artículo se pretende que la Administración contratante incluya como obligación contractual que quienes vayan a ejercer una actividad profesional de las previstas en la norma al servicio de una Administración, no en base a una relación funcionarial o laboral por cuenta ajena, sino en base a una contratación administrativa, queden también sujetos a la norma. Entendemos este inciso innecesario, ya que indefectiblemente, dicha actividad profesional quedará sujeta al imperativo del artículo 1.3 del Anteproyecto, por tanto, tanto la Administración contratante, como la empresa contratista están obligadas a asegurarse de que sus profesionales estén debidamente cualificados para el ejercicio profesional, ya tenga dicha actividad un destinatario público o privado, por tanto, se recomienda la supresión del artículo 7.4 por resultar innecesario.

⇒ **ARTÍCULO 8. ADAPTACIÓN A NUEVAS CALIFICACIONES Y TÍTULOS.**

Se dispone en este artículo que el Gobierno Vasco adapte las referencias a las cualificaciones y títulos contenidos en el texto legal a las nuevas ofertas

formativas y cualificaciones profesionales oficiales, previéndose que en tanto no se realice dicha adaptación resultarán válidas aquellas que se declaren equivalentes en la normativa vigente.

El contenido de este artículo es más propio de una disposición adicional. En relación a este aspecto, debemos recordar lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 2003, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (BOPV nº 71, de 19 de abril de 1993). Dicho Acuerdo, en su directriz segunda apartado III, establece que los mandatos y actuaciones no dirigidas a la producción de normas jurídicas deberán incluirse en las disposiciones adicionales. También señala que, si se establecen, fijarán el plazo en el que debe cumplirse el mandato.

⇒ **ARTÍCULO 9. RESERVA DE DENOMINACIONES.**

El artículo 9 dispone la reserva de denominaciones para las profesiones reguladas en esta Ley.

⇒ **ARTÍCULO 10. COLEGIACIÓN Y REGISTRO OFICIAL DE PROFESIONALES DEL DEPORTE DEL PAÍS VASCO.**

El artículo 10 trae a la Ley la obligatoriedad de colegiación en los casos en que la legislación estatal así lo disponga. En este sentido, hay que señalar que la determinación de la obligatoriedad y de la voluntariedad de la colegiación —tal como ha indicado la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>14</sup>—

---

<sup>14</sup> STC 89/2013, de 15 de diciembre (FJ2): "c) Corresponde pues al legislador estatal la determinación de las profesiones cuyo ejercicio se sujeta a colegiación obligatoria, y ello, en los términos previstos en la modificación introducida en el art. 3.2 de la Ley 2/1974 (RCL 1974, 346) de colegios profesionales, por el art. 5.5 y disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009 (RCL 2009, 2556):

«Antes de la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, ... la Ley 2/1974, de 13 de febrero, consagraba un modelo único de colegio profesional, caracterizado por la colegiación obligatoria, pues los profesionales estaban obligados a colegiarse para "el ejercicio de las profesiones colegiadas". Tras su reforma, el legislador estatal ha configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. El requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, debe quedar limitado a aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios, tal y como se deduce de la disposición transitoria cuarta de esta misma norma. En definitiva, los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art. 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma. La determinación de las profesiones para cuyo ejercicio la colegiación es obligatoria se remite a una ley estatal, previendo su disposición transitoria cuarta que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley, plazo superado con creces, el Gobierno remitirá a las Cortes el correspondiente proyecto de ley y que, en tanto no se apruebe la ley prevista, la colegiación será obligatoria en los colegios profesionales cuya ley de creación así lo haya establecido.»

es competencia estatal y requiere norma de rango legal. Asimismo, el artículo 3.2 de la vigente Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales dispone que “será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal”. De similar modo, el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (artículo 7.1) prevé que “la colegiación obligatoria se podrá exigir únicamente mediante norma estatal con rango de ley”.

Para el resto de casos en los que no exista norma estatal que establezca la obligatoriedad de la colegiación el Anteproyecto prevé la obligación de inscribirse en un registro. Hasta aquí ninguna objeción legal cabe realizar a la propuesta.

Ahora bien, el apartado 3 de este artículo 10 debería ser modificado porque genera dudas sobre su adecuación al reparto competencial reconocido por el TC en materia de Colegios Profesionales. En este apartado se dispone lo siguiente: “Los requisitos de inscripción en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte y, si procede, **de colegiación no pueden exigirse a las y los profesionales vinculados con la Administración pública mediante una relación de servicios regulada por el derecho administrativo o laboral**. Sin embargo, estos y estas profesionales deben inscribirse en dicho Registro o, si procede, deben colegiarse para el ejercicio privado de la profesión”.

En fechas recientes el TC ha dictado la sentencia 150/2014, de 22 de septiembre, que ha resuelto la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales del País Vasco, el cual decía: «Tal requisito —*la colegiación*— no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral». Dicho inciso ha sido declarado inconstitucional:

(FJ.3) “(...) debemos concluir, con remisión a lo dicho entonces, que «el inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales». Pues, «siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria [con arreglo a los arts. 149.1.18 y 36 CE, en relación con el art. 149.1.1 CE], lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados» (por todas, STC 2/2013, de 17 de enero, FJ8)”

Si bien en el apartado 3 del artículo 10 del Anteproyecto, en la exención de colegiación para el personal al servicio de la Administración, se añade el inciso “si procede”, esta matización es tan genérica que es insuficiente para salvaguardar la competencia estatal en la materia. Por ello recomendamos

que este apartado se refiera exclusivamente a la obligación de inscripción en el Registro.

Asimismo, en relación al inciso “Sin embargo, **estos y estas profesionales** deben inscribirse en dicho Registro **o, si procede, deben colegiarse para el ejercicio privado de la profesión**”, en lo que respecta a la colegiación únicamente para el ejercicio privado de la profesión, hemos de decir que no se ajusta a la interpretación dada por el TC al artículo 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (en su redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). El artículo 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, dice lo siguiente:

«Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, **todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional.**»

Pues bien, “sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional”, no ha sido interpretado por el TC como una excepción a la obligatoriedad de la colegiación para el caso del personal al servicio de la Administración, sino de este otro modo (STC 3/2013, de 17 de enero, FJ6):

« La institución colegial está basada en la encomienda de funciones públicas sobre la profesión a los profesionales, pues, tal y como señala el art. 1.3, son sus fines la ordenación del ejercicio de las profesiones, su representación institucional exclusiva cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados. La razón de atribuir a estas entidades, y no a la Administración, las funciones públicas sobre la profesión, de las que constituyen el principal exponente la deontología y ética profesional y, con ello, el control de las desviaciones en la práctica profesional, estriba en la pericia y experiencia de los profesionales que constituyen su base corporativa. Por ello, al contrario de lo afirmado por las partes, **la expresión «sin perjuicio de la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcional», no contiene una exclusión del régimen de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos sino, al contrario, una cautela dirigida a garantizar que el ejercicio de las competencias colegiales de ordenación de la profesión que se atribuyen, en exclusiva, a los colegios profesionales y, por tanto, a los propios profesionales, no desplaza o impide el ejercicio de las competencias que, como empleadora, la Administración ostenta sin excepción sobre todo su personal, con independencia de que éste realice o no actividades propias de profesiones colegiadas.** Una cautela especialmente necesaria en cuanto que la función de ordenación del ejercicio de la profesión que se atribuye a los colegios profesionales en el artículo 1.3, no se limita al «ejercicio libre»

de la profesión, sino que se extiende «al ejercicio de la profesión» con independencia de que se realice por cuenta propia o ajena.

No puede pasarse por alto que la mención al «ejercicio libre» de la profesión como objeto de la función ordenadora de los colegios que, inicialmente figuraba en el proyecto de Ley de colegios profesionales, fuera eliminada durante la tramitación por entender que la función de los colegios profesionales era la ordenación deontológica y la reglamentación general de cualesquiera formas de ejercicio profesional, es decir, fuera en el ejercicio libre o en el prestado en régimen de dependencia administrativa, institucional o laboral.

Dudas sobre su adecuación al reparto competencial Estado-CCAA surgen también en relación al artículo 10.1 del Anteproyecto, cuando se dice: “El requisito de colegiación sólo es exigible si existe el colegio profesional correspondiente, que deberá facilitar, con finalidades informativas y estadísticas, al Registro la lista de los miembros colegiales”. Este inciso debería formularse de otra forma y evitarse establecer cualquier condición que determine la obligatoriedad o voluntariedad de la colegiación.

Asimismo, en relación a este artículo 1 debemos también recomendar la supresión del apartado: “Un solo colegio profesional podrá agrupar a las diferentes profesiones reguladas en la presente Ley”, ya que la decisión de crear uno o varios colegios dependerá únicamente de la voluntad de los colectivos profesionales implicados en tal decisión, y ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales:

«1. La creación de Colegios Profesionales se hará mediante Ley a petición de los profesionales interesados y sin perjuicio de lo que se dice en el párrafo siguiente.

2. La fusión, absorción, segregación, cambio de denominación y disolución de los Colegios Profesionales de la misma profesión será promovida por los propios Colegios, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos, y requerirá la aprobación por Decreto, previa audiencia de los demás Colegios afectados.

3. Dentro del ámbito territorial que venga señalado a cada Colegio no podrá constituirse otro de la misma profesión.

4. Cuando estén constituidos varios Colegios de la misma profesión de ámbito inferior al nacional existirá un Consejo General cuya naturaleza y funciones se precisan en el artículo 9.º.

5. No podrá otorgarse a un Colegio denominación coincidente o similar a la de otros anteriormente existentes o que no responda a la titulación poseída por sus componentes o sea susceptible de inducir a error en cuanto a quiénes sean los profesionales integrados en el Colegio.

6. Los Colegios adquirirán personalidad jurídica desde que, creados en la forma prevista en esta Ley, se constituyan sus órganos de gobierno.»

El inciso mencionado, además de prescindible —por ser una posibilidad prevista en la legislación estatal y, en último término, sujeta a la voluntad



de los colectivos profesionales afectados—, plantea dudas sobre su adecuación competencial, ya que se trata de un aspecto muy relacionado con la definición del tipo o modelo de colegiación, cuestión que forma parte del núcleo de competencias atribuidas al Estado (STC 3/2013, de 17 de enero):

«Forma parte de la competencia estatal la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales pero, también, la determinación de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo. (...)«Interesa recordar que la Constitución no impone en su art. 36 CE un único modelo de Colegio profesional. Bajo esta peculiar figura con rasgos asociativos y corporativos pueden englobarse por el legislador estatal, en ejercicio de su competencia para formalizar normas básicas de las Administraciones públicas ex art. 149.1.18 CE, situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, en un requisito habilitante para el ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los Colegios profesionales asuman la defensa de actividades que no configuren, en realidad, profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal, desarrollando el art. 36, y con cobertura competencial en el art. 149.1.18, ambos de la Constitución»

En otro orden de cosas, en relación a la creación del registro se debe constatar que existe una contradicción en el apartado 2. Por un lado, parece querer crearse un sistema registral, sin embargo, en el inciso final ("Reglamentariamente habrán de fijarse la estructura, las funciones y el régimen de publicidad y funcionamiento del Registro) apuntaría más a un órgano registral.

La diferenciación entre sistema registral y órgano registral es esencial, tal y como expone la Comisión Jurídica Asesora en, entre otros, su dictamen 066/2003:

"21. Técnicamente, ha de diferenciarse (en toda la regulación proyectada o futura al respecto) el Registro, en tanto que función, sistema, institución, o cualquier otro concepto abstracto que se quiera utilizar, por un lado, y el órgano que lo gestione, por otro. A estos efectos, aunque tampoco supone problemas de validez, sugerimos un replanteamiento respecto a la coincidencia de denominación.  
(...)

24. la Comisión sugiere que se distinga, claramente y con coherencia en todo el texto del Decreto, la creación del RVVA en sentido funcional, única obligada legalmente y la creación de un órgano (si es la opción que se mantiene) para su gestión. Insistimos, en este punto, que se reflexione respecto a la coincidencia de denominaciones (resultaría clarificador hablar de Oficina o similar, del RVVA).

25. Como consecuencia se distinguiría el régimen jurídico de uno y otro. Así, el órgano tiene competencias (...), sede (...), funcionarios (...) etc. Mientras

la función registral se desempeña bajo un encargado (...), en determinado soporte (...), con un ámbito (...), etc.”

Por tanto, parece que la idea inicial es que el Registro sea un sistema o función registral encomendada a la Dirección de Deportes. Sin embargo, el inciso final del artículo 10.2 genera dudas acerca de si el servicio promotor tiene clara la naturaleza jurídica que pretende para dicho Registro.

De querer crear un sistema registral debería corregirse el apartado 2 del artículo 10 para, en lugar de adscribir, situar dichas funciones dentro del ámbito funcional de la Escuela Vasca del Deporte. Además, en ningún caso procedería la *adscripción* a la Escuela Vasca del Deporte, ya que esta en sí no es una unidad administrativa, sino un servicio administrativo ofrecido por la Dirección de Deportes.

En consecuencia, debe insistirse en el cambio de redacción de dicho artículo para que no haya duda alguna de que el Registro se concibe como un sistema, es decir, en un sentido funcional y no como un órgano administrativo, que requeriría su correspondiente dotación de competencias, personal, etc...

⇒ **ARTÍCULO 11 (PRINCIPIOS Y DEBERES EN EL EJERCICIO PROFESIONAL);  
ARTÍCULO 13 (ASEGURAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL);  
ARTÍCULO 15 (EJERCICIO DE LAS PROFESIONES SIN AMPARO EN LA LEY).**

Los artículos 11, 13 y 15 versan sobre lo mismo: obligaciones a cumplir en el ejercicio profesional y, al mismo tiempo, están directamente relacionados con la disposición final primera (“Modificación del artículo 127 de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco) y con la disposición final segunda (“Modificación del artículo 128 de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco”). Estos artículos conforman el régimen sancionador en materia de acceso y ejercicio de profesiones del deporte en el País Vasco.

En relación a su contenido, se entiende oportuno realizar las siguientes observaciones:

Conceptualmente, desde un punto de vista jurídico, no son lo mismo principios y deberes. Dicha distinción también tiene consecuencias jurídicas distintas a la hora de aplicar unos y otros. Sin embargo, en el artículo 11, bajo el título de “Principios y deberes en el ejercicio profesional”, aparece un único listado. Entendemos que resultaría más oportuno tratar principios y deberes de forma separada, ya que los principios rectores inspiran y guían el ejercicio profesional, sin embargo, su incumplimiento no conlleva sanción jurídica alguna, a no ser que hayan inspirado la oportuna tipificación de conductas atentatorias contra dicho principio y, por tanto, se hayan traducido en deberes jurídicos cuya vulneración conlleva la consiguiente sanción disciplinaria, administrativa o penal.

En el artículo 11 hay una mezcla de principios rectores que deben inspirar la actuación deportiva con deberes jurídicos extraídos de otros textos legales

(por ejemplo, de la Ley 12/2012, de 21 de junio, contra el Dopaje en el Deporte del País Vasco), cuyo incumplimiento está expresamente tipificado y sancionado en dichas leyes. Entendemos innecesaria la reiteración de deberes jurídicos cuyo incumplimiento lleva ya aparejada sanción en otros textos legales. Esta Ley no debería ser el lugar para el recordatorio de los deberes jurídicos previstos ya en otros textos legales, sino el mecanismo para cubrir un vacío legal que— como se dice en la memoria— es necesario paliar para ordenar un sector desregularizado y proteger así la salud y la seguridad de los destinatarios de las actividades profesionales reguladas.

Junto con principios generales, se establecen algunas obligaciones más concretas que, sin embargo, no conllevan consecuencia jurídica en caso de incumplimiento. De modo que, la falta de previsión de la consiguiente sanción en el Anteproyecto, hace que el objetivo inicial de erradicar el problema a través del establecimiento de una obligación concreta devenga estéril. Por tanto, la eficacia de prever dicha obligación en el texto legal resulta cuestionable. En suma, el listado contenido en el artículo 11 es más propio de un código deontológico a aprobar por los colegios profesionales o asociaciones profesionales correspondientes, que por la propia Ley.

Con ello queremos decir lo siguiente: por un lado, no resulta oportuno recoger a simple título enunciativo conductas tipificadas en otros textos legales; por otro, convendría distinguir claramente entre principios rectores y deberes jurídicos y, por último, la previsión de deberes jurídicos sin la consiguiente consecuencia jurídica en caso de incumplimiento resulta estéril y cuestiona incluso la propia necesidad de incluirlos en un texto legal, porque dichos deberes se convierten más bien en un recordatorio de tipo ético-profesional, más propios de la autonomía y capacidad ordenadora de las Colegios o Asociaciones profesionales.

Por tanto, deberían concretarse los principios rectores por un lado (esto podría hacerse en el artículo 11) y, por otro, los deberes jurídicos derivados o relacionados estrictamente con la regulación del ejercicio profesional (por ejemplo, inscripción en el correspondiente registro, deber de asegurar la actividad profesional...), no así las obligaciones generales que tienen que ver con la práctica deportiva y que ya están tipificadas en otros textos legales. Una vez concretadas las obligaciones jurídicas propias del acceso y ejercicio de la actividad profesional, este Anteproyecto es el lugar adecuado para determinar con claridad las consecuencias jurídicas del incumplimiento de dichos deberes. Entendemos que se ha hecho correctamente en el caso de las siguientes obligaciones: cumplimiento de las cualificaciones profesionales para el acceso (artículo 15); cumplimiento de la obligación de colegiación (artículo 10), en los casos que sea obligatorio y aseguramiento de la actividad profesional (artículo 13). En estos tres casos se han concretado claramente deberes jurídicos propios de la materia regulada y se han previsto las consiguientes consecuencias jurídicas (disposiciones finales primera y segunda).

En definitiva, el objeto de la Ley es confeccionar una regulación de mínimos con el fin de proteger unos sectores profesionales concretos y garantizar la calidad en la prestación de sus actividades profesionales para, en último

término, proteger el derecho a la salud de los destinatarios. Para ello se regulan una serie de requisitos de acceso y ejercicio que el poder público ha entendido esenciales para la protección de la salud y seguridad de la ciudadanía. A tales efectos, y para contribuir a la consecución de dicho objetivo, el esfuerzo regulador debería aprovecharse para definir claramente los principios específicos de actuación y los deberes jurídicos, circunscribiéndolos a las obligaciones de acceso y ejercicio de estas profesiones. Traer al texto obligaciones generales ya previstas en otros textos legales relativas a la práctica deportiva resulta infructuoso de cara al objetivo inicial pretendido, por tanto, se anima al servicio promotor a que aproveche la oportunidad de configurar un elenco conciso de obligaciones específicas relativas al acceso y ejercicio de estos profesionales — correlativas a los requisitos esenciales con los que se pretende garantizar la calidad de la actuación profesional—, así como prever el régimen sancionador concreto que resultaría aplicable en caso de incumplimiento.

En un orden menor, debe indicarse que debería mejorarse la redacción del apartado c) ya que es redundante “presencia física directa”; entendemos que es suficiente con “presencia física”. Asimismo, el inciso “salvo en los supuestos previstos en esta Ley” no resulta aclaratorio, ya que en ninguna parte de la Ley se aclara cuáles son esos supuestos.

En el apartado k) “hombre” debería ir en plural.

⇒ **ARTÍCULO 12. EJERCICIO A TRAVÉS DE SOCIEDADES PROFESIONALES.**

El artículo 12 no introduce ninguna especificidad en relación a la regulación de las actividades profesionales deportivas, sino que remite a la legislación general en cuanto a la posibilidad de que los profesionales se organicen en sociedades profesionales. La única previsión singular es la siguiente: “Las sociedades profesionales deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la presencia física de las y los titulados correspondientes en el ejercicio de las profesiones del deporte, salvo en los supuestos previstos en esta Ley”.

No se entiende bien el objetivo de este artículo, ya que se trae al texto legal una figura societaria concreta, pudiendo estos profesionales adoptar, además de aquella, cualquier otra, siempre y cuando cumplan los requisitos previstos en la legislación vigente. Tal y como el propio servicio promotor señala, “Una Ley que regula unas determinadas profesiones debe ceñirse a articular aquellas disposiciones que sean propias y específicas de dichas profesiones quedando sometidas en todo lo restante al marco común del ejercicio profesional”.

La obligación en sí de adoptar una forma societaria tampoco está justificada, en tanto en cuanto la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización ha previsto recientemente otras formas de organización profesional, no necesariamente societarias, como es “el Emprendedor de Responsabilidad Limitada”.

Además, la única particularidad introducida (artículo 12.3) quedaría ya salvaguardada a lo largo del Anteproyecto, cuando para el ejercicio de la actividad profesional se exige la presencia física, siendo dicho requisito insoslayable en el ejercicio de la actividad deportivo-profesional regulada, independientemente de la forma organizativa adoptada para el ejercicio de la actividad profesional.

En suma, se recomienda la supresión del artículo 12.

⇒ **ARTÍCULO 14. OTROS REQUISITOS.**

Se somete a la consideración del servicio promotor la siguiente observación en relación al apartado 1 del artículo 14:

El artículo 14 hace suyo el acuerdo que en su día se adoptó en la Subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del Deporte de Cataluña, a efectos de reconocer cualesquiera otros requisitos previos al ejercicio profesional que pudieran existir en otros textos legales: «ambas partes coinciden en admitir la posible existencia de requisitos previos para el ejercicio de estas profesiones no explicitados en la Ley como ocurre, por ejemplo, en relación con la profesión de profesor o profesora de educación física que, para ejercerse en el ámbito público requiere la pertenencia a un Cuerpo estatal de profesores».

El acuerdo entre la Generalitat y el Estado tenía como objeto aclarar ciertas dudas que surgían sobre la posible inconstitucionalidad del Anteproyecto de Ley catalana, sin embargo, que la Comunidad Autónoma entre a regular ciertos requisitos de cualificación para el ejercicio de las actividades profesionales no supone dispensa tácita de cualesquiera otros que pudieran exigir conforme a otras normas.

En cualquier caso, el contenido del artículo 14 podría recolocarse dentro del artículo 2 relativo a “profesiones propias del deporte y ámbito funcional general”.

⇒ **ARTÍCULO 16. MARCO NORMATIVO COMÚN. LIBRE COMPETENCIA.**

En el artículo 16 hay una remisión a la normativa general en materia de ejercicio de profesiones y en materia de competencia. Se trata ambas de dos materias transversales directamente relacionadas con la materia regulada en el Anteproyecto.

En el apartado 1 se dispone que “Las profesiones reguladas en la presente Ley quedarán sujetas, en lo no establecido en la misma, por el marco normativo común sobre ejercicio de profesiones que aprueben las instituciones competentes”. Se establece, por tanto, una regla de supletoriedad, que conforme a lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices

para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, debiera incluirse en las disposiciones finales.

Los otros dos apartados de este artículo se refieren al sometimiento de las actividades profesionales a la legislación vigente en materia de defensa de la competencia y, en particular, se conmina a las federaciones deportivas a la no realización de ninguna práctica restrictiva de la competencia, en especial, a evitar cualquier discriminación de las formaciones obtenidas en centros no federativos.

- ⇒ **ARTÍCULO 16.2 (APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA), ARTÍCULO 17 (RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES OBTENIDAS EN OTROS ESTADOS) Y ARTÍCULO 18 (PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SEGURIDAD DE CONSUMIDORES Y USUARIOS).**

Estos preceptos lo único que hacen son remisiones generales a la normativa específica aplicable (problema del que adolece el texto en líneas generales), por lo que entendemos que son innecesarios e ineficaces. Legislar para remitir a otros textos normativos es a todas luces innecesario y contrario a una buena técnica normativa, más cuando se hace mediante remisiones generales para introducir cuestiones genéricas y parciales sobre una materia específica que ya es objeto de regulación detallada.

Una adecuada técnica normativa debe evitar la proliferación y dispersión normativa y debe realizar un esfuerzo aglutinador, en aras a facilitar, tanto a los destinatarios de la norma como al operador público que luego debe desarrollarla o aplicarla, la comprensión del marco jurídico vigente en una materia concreta. Asimismo, evitando la dispersión se consigue una más adecuada y más eficaz aplicación de la norma.

Por todo ello, recomendamos al servicio promotor a que haga un esfuerzo por delimitar el objeto de la propuesta y que regule sobre aquellas cuestiones específicas de la materia y que supongan realmente un añadido, un plus innovador y necesario para mejorar la actividad de las profesiones reguladas y salvaguardar, en último término, la salud y seguridad de los destinatarios finales de dicha actividad profesional.

- ⇒ **DISPOSICIONES ADICIONALES.**

Se han previsto doce disposiciones adicionales. El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones establece el contenido a dar a las diferentes clases de disposiciones que complementan el articulado. En tal sentido, las Disposiciones Adicionales incluirán por este orden los siguientes contenidos, en caso de haberlos:

- a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado: territoriales, personales, económicos y procesales. Sólo se situarán aquí los regímenes especiales que tengan por objeto situaciones jurídicas diferentes de los regulados con carácter general

- en el texto articulado y, además, no tengan suficiente entidad para integrar el contenido de un artículo o de un capítulo de la parte dispositiva.
- b) Mandatos y actuaciones no dirigidas a la producción de normas jurídicas. Si se establecen, fijarán el plazo en el que debe cumplirse el mandato.
  - c) Los preceptos residuales que no puedan colocarse en otro lugar de la norma. La calificación de un precepto como residual se utilizará como último recurso.

Las **disposiciones adicionales primera y segunda** conminan al Gobierno Vasco a arbitrar mecanismos de colaboración con las organizaciones colegiales correspondientes, las federaciones deportivas y con otras entidades deportivas análogas del País Vasco para fomentar la práctica deportiva saludable y para promover las políticas de igualdad en el acceso y ejercicio a las profesiones deportivas objeto de esta regulación.

La **disposición adicional tercera** recoge el mandato de regular reglamentariamente la cualificación necesaria para el desarrollo de actividades de voluntariado (y análogas) relacionadas con el deporte, así como la actividad de entrenador en competiciones oficiales. Convendría corregir el título de la disposición, ya que en aquel únicamente se hace referencia a las actividades de voluntariado y análogas y, sin embargo, el contenido es más amplio y se refiere también a las actividades de entrenador.

La **disposición adicional cuarta** deja abierta la vía para una ulterior determinación de aquellas otras cualificaciones que servirían para el acceso al ejercicio profesional. Esa determinación se encomienda al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva.

El contenido de esta disposición está directamente relacionado con lo previsto en la **disposición adicional séptima**, por lo que recomendamos al servicio promotor la reformulación de esta disposición junto con la 4ª.

En otro orden de cosas, se debe recordar que, en virtud de lo dispuesto en las Directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, los mandatos de actuación o complemento normativo, es decir, los que llaman a una autoridad o norma para su desarrollo, deberían colocarse en las Disposiciones Finales. Esta regla de técnica normativa debería ser tenida en cuenta en relación a la remisión al consiguiente desarrollo reglamentario previsto en las disposiciones tercera, cuarta y séptima.

El contenido de las **disposiciones adicionales quinta y sexta** podría ser insertado dentro del articulado, ya que, tal y como se dispone en el ya citado Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, la calificación de un precepto como residual, a efectos de su incardinación en las disposiciones adicionales, debería ser excepcional. Por tanto, recomendamos al servicio promotor que estudie la posibilidad de situar el contenido de las disposiciones 5ª y 6ª dentro del articulado, ya que más

que regímenes jurídicos especiales se trata de contenido propio del ámbito funcional de las profesiones y de contenidos mínimos de formación.

En aras a facilitar la lectura y comprensión del texto legal, el contenido de la **disposición adicional octava** también podría encontrar acomodo dentro del articulado, en concreto, dentro del artículo 2.

Otro tanto cabe señalar en relación a la **disposición adicional novena**, en la que se definen las competiciones deportivas de alto nivel. Dicha definición no responde a ninguno de los contenidos que según las reglas de técnica normativa debieran aparecer en las disposiciones adicionales. En otro orden de cosas no se entiende la llamada a un posterior desarrollo reglamentario a efectos de la adaptación de una definición concretada en la Ley. Podría encomendarse a la posterior potestad reglamentaria el desarrollo de lo previsto en la Ley, sin embargo, no puede modificarse vía reglamento una definición dada por Ley.

El título de la **disposición adicional décima** debería adecuarse más a su contenido, ya que este se refiere a las funciones en régimen de voluntariado realizadas en el ámbito de las actividades polideportivas con deportistas en edad escolar sin concretarse que se refiera a actividades de monitor (podría surgir la duda de si se refiere también a entrenadores voluntarios), por lo que, si la disposición se refiere exclusivamente a monitores debería preverse dicha circunstancia también en el grueso de la disposición.

Las **disposiciones adicionales undécima** y **duodécima** se pueden agrupar en una única disposición.

#### ⇒ **DISPOSICIONES TRANSITORIAS.**

La **Disposición Transitoria Primera** introduce un aparente régimen provisional para aquellos que vienen ejerciendo de forma continuada las actividades profesionales reguladas en el Anteproyecto.

Llama especialmente la atención el apartado 2. Este precepto está redactado de tal modo (“**en el supuesto de que los departamentos del Gobierno Vasco... implanten los mecanismos y procedimientos administrativos para acreditar la disposición de las correspondientes competencias profesionales...** quedarán obligados a obtener tal acreditación en el plazo que se fije reglamentariamente”) que no hay certeza (no se formula en forma de mandato al ejecutivo) de que vayan a establecerse los mecanismos de acreditación oportunos. La incertidumbre jurídica es considerable ya que, tal y como está redactada la disposición, da a entender que pudiera ser que los departamentos del Gobierno Vasco no implantasen los mecanismos de reconocimiento oportunos, entonces, la consecuencia sería que aquellos que vienen ejerciendo de forma habitual su actividad profesional y que no tengan los títulos exigidos en la norma no podrían seguir con el desempeño profesional, en tanto en cuanto no se produzca un desarrollo reglamentario para su reconocimiento.



Es fundamental la concreción del régimen jurídico transitorio para aquellos que vienen ejerciendo con garantías de calidad el ejercicio profesional, no dejando espacios a la indeterminación e incertidumbre jurídica. Dicho régimen de transitoriedad debería asegurar, por un lado, el ejercicio de la actividad profesional hasta el momento en que adquieran eficacia los requisitos de cualificación exigidos en la norma y, por otro, debe contener un mandato inequívoco al Ejecutivo para prever los mecanismos de adaptación al nuevo régimen legal, de modo que en el momento de la entrada en vigor de la Ley los profesionales ejercientes vean garantizada la oportunidad de adecuarse a la norma.

Asimismo, recomendamos corregir la redacción del apartado primero de la disposición transitoria primera, ya que tal y como está redactada pudiera interpretarse que el momento de acreditarse los requisitos es el momento de entrada en vigor de la Ley. Sin embargo, entendemos que lo que realmente se ha querido decir es lo siguiente:

“1. Los requisitos de cualificación establecidos en la presente Ley no se exigirán a quienes acrediten de forma fehaciente, y con los requisitos que reglamentariamente se establezcan, que en el momento de la entrada en vigor de esta Ley desarrollaban las actividades profesionales reguladas de forma continuada o no esporádica”.

La **disposición transitoria segunda** contiene un régimen provisional para la exigibilidad de los requisitos de cualificación establecidos para la profesión de monitor/monitoria, de entrenador/entrenadora y de director/directora en relación a una modalidad o disciplina deportiva; de tal modo que las cualificaciones previstas en la Ley serán exigibles conforme se vayan implantando las formaciones oficiales de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior en las correspondientes modalidades deportivas. Es decir, tal y como está redactada la disposición, parece que se condiciona la entrada en vigor de la exigibilidad de cualquiera de las cualificaciones previstas para el ejercicio de dichas profesiones al hecho de que se implanten las titulaciones de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior relativas a las correspondientes modalidades o disciplinas deportivas.

Esta previsión supone, por tanto, una excepción a la entrada en vigor de la exigibilidad de las cualificaciones profesionales previstas en la disposición final sexta (párrafo segundo), que dispone que las cualificaciones profesionales serán exigibles a partir del 1 de enero de 2018, de modo que pudiera posponerse más allá de esa fecha la entrada en vigor de la exigibilidad de las cualificaciones en relación a las profesiones de monitor/monitoria, entrenador/entrenadora y director/directora de una modalidad o disciplina deportiva. Es más, pudiera darse el caso de que si en una modalidad o disciplina deportiva concreta no se llegara a implantar nunca una formación oficial de Técnico Deportivo o de Técnico Deportivo Superior de la modalidad, no llegaría a ser exigible nunca la cualificación preceptuada en la Ley, suponiendo una excepción injustificada a la misma. Por todo ello, recomendamos al servicio promotor que reformule este primer apartado de la disposición transitoria segunda. Una redacción

alternativa podría ser algo así: "Las titulaciones oficiales de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior en las correspondientes modalidades deportivas serán exigibles para el ejercicio de la profesión de Monitor Deportivo o Monitora Deportiva, de Entrenador o Entrenadora y de Director Deportivo o Directora Deportiva de las correspondientes modalidades o disciplinas deportivas a medida que vayan implantándose dichas formaciones oficiales".

⇒ **DISPOSICIÓN DEROGATORIA.**

Se prevé una única disposición derogatoria genérica ("Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley"). Esta redacción es contraria a lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, que conmina a no establecer una cláusula genérica de derogación:

«Las Disposiciones Derogatorias que consistirán en una relación exhaustiva de todas las disposiciones o enunciados normativos derogados. La lista se cerrará con una cláusula de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación del tenor siguiente: "... y cualquier otra disposición en materia de... que se oponga a este/a...", pero nunca se establecerá sólo esta cláusula genérica».

En cualquier caso, dado que —tal como se indica en la Memoria justificativa— esta propuesta supone una regulación *ex novo*, recomendamos al servicio promotor a que analice si realmente es necesaria la inclusión de esta disposición derogatoria.

⇒ **DISPOSICIÓN FINAL.**

Las **disposiciones finales primera y segunda** modifican la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, para introducir dos infracciones administrativas nuevas relacionadas con el acceso y ejercicio de las profesiones del deporte reguladas en este Anteproyecto.

En la **disposición final tercera** se habilita al Gobierno Vasco para que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo del Anteproyecto.

Entendemos que dicha disposición responde a una previsión, que si bien puede sobrentenderse por venir referida con carácter general en otra norma como el artículo 29 del Estatuto de Autonomía y el 16 de la Ley de Gobierno, viene siendo de referencia común en la normativa comparada. No obstante, procede señalar que la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno ha venido insistiendo en que se suprima, por tratarse de una previsión legal que reitera lo que el ordenamiento ya prevé (Dictamen nº 107/2003):

"(...) recoge una cláusula habitual de habilitación para el desarrollo reglamentario que la Comisión viene insistiendo en que se suprima, por cuanto la potestad reglamentaria viene ya atribuida al Consejo de Gobierno

(artículos 29 EAPV y 16 de la Ley de Gobierno). Caben previsiones legales referidas a modular, impedir o imponer un determinado desarrollo, pero no para reiterar lo que el ordenamiento estatutario ya prevé.”

Las **disposiciones finales cuarta y quinta** contienen dos habilitaciones al Departamento del Gobierno Vasco con competencias en materia deportiva para la definición de conceptos y para la delimitación de las atribuciones y ámbitos materiales de las profesiones, así como para la determinación de los requisitos y del procedimiento de reconocimiento de la formación específica.

Los miembros del Gobierno tienen conferida la facultad de dictar disposiciones administrativas generales en materias de su Departamento (artículo 26.4 de la Ley 7/1981, de 30 de junio), pudiendo, dentro de la denominada potestad de autoorganización, sin necesidad de habilitación normativa expresa, regular cuestiones con fines puramente organizativos o relativas a relaciones de sujeción especial. Asimismo, la jurisprudencia ha venido también reconociendo la potestad reglamentaria de los miembros del Gobierno para el desarrollo de las Leyes, siempre que exista la consiguiente habilitación legal para ello:

STC 185/1995, de 14 de diciembre: «Tampoco puede entenderse que el precepto ahora contemplado vulnere lo dispuesto por el artículo 97 CE. La atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio. Y esto es cabalmente lo que hace el artículo 26.1 a) LTPP que se limita a atribuir a los Ministros que puedan resultar afectados, en cuanto titulares de los respectivos Departamentos ministeriales, un poder reglamentario derivado, resultado de una habilitación legal específica, para regular una materia concreta y determinada, cual es en este caso la fijación y modificación de la cuantía de los precios públicos. Las tachas de inconstitucionalidad podrían derivar, en su caso, de una hipotética vulneración del principio de legalidad si la ley habilitante no precisa suficientemente el alcance del reglamento, pero ninguna objeción puede formularse a este precepto desde el punto de vista del artículo 97 CE.»

El contenido de las disposiciones finales cuarta y quinta se insertaría dentro de esta posibilidad.

La **disposición final sexta** establece el plazo de entrada en vigor de la Ley, decidiéndose que la misma entre en vigor desde su publicación en el BOPV, salvo lo concerniente a las cualificaciones profesionales que habilitan para el ejercicio de las profesiones reguladas, las cuales serán exigibles a partir del 1 de enero de 2018.

### **III.- TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

El presente Anteproyecto de Ley ha de adecuarse en cuanto a su tramitación a los preceptos de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Dicha norma prevé que una vez redactado el Anteproyecto y contando con la aprobación del órgano que haya dictado la orden de iniciación, habrán de evacuarse los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan. A tales efectos, señalar que por Resolución de 23 de enero de 2015, del Viceconsejero de Cultura, Juventud y Deportes, publicada en el BOPV nº 21, de 2 de febrero de 2015, se ha sometido a trámite de información pública el Anteproyecto de Ley sobre acceso y ejercicio de profesiones del deporte en el País Vasco.

Asimismo, se ha remitido el Anteproyecto a las siguientes entidades: Unión de Federaciones Deportivas Vascas, Asociación de Federaciones Deportivas de Álava, Asociación de Federaciones Deportivas de Bizkaia, Asociación de Federaciones Deportivas de Gipuzkoa, Diputación Foral de Araba, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Gipuzkoa, Sociedad Vasca de Medicina del Deporte-Ekime, Colegio Oficial de Licenciados en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, Dirección de Salud Pública y Adicciones, Dirección de Centros Escolares, Agencia Vasca de Protección de Datos y al resto de Departamentos del Gobierno Vasco. De igual modo, se ha enviado por correo electrónico el Anteproyecto a las Federaciones Vascas. Todo ello con el fin de dar cumplimiento a los artículos 8 y 9 de la antes citada Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

Se han solicitado informes preceptivos a los siguientes órganos o entidades:

- Emakunde (artículos 19 y 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres).
- Viceconsejería de Política Lingüística (artículo 3 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general).
- Consejo Vasco del Deporte (artículo 4.b) del Decreto 220/2000, de 7 de noviembre, por el que se regula el Consejo Vasco del Deporte).
- Autoridad Vasca de la Competencia (artículo 3.5 de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia).

Asimismo, en el momento procedimental oportuno, se prevé solicitar informe al Consejo Económico y Social (artículo 3.1.a de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea).

Una vez ultimadas las consultas e informes anteriores, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, se deberá incorporar al expediente una memoria sucinta de todo el procedimiento, así como una memoria económica. A tales efectos, debemos señalar que la memoria económica es un documento fundamental en la justificación del proyecto que se presenta, así lo han reiterado tanto el Consejo de Estado como la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. En este sentido, conviene recordar lo dicho por ésta en su Dictamen 43/1999:

“Es conveniente señalar aquí la importancia que el Consejo de Estado viene dando a este trámite dentro del procedimiento administrativo de elaboración

de reglamentos. Dicho órgano, considera dicho trámite como elemental garantía de la exclusión de la arbitrariedad en el ejercicio del poder normativo y, además, lo ve como cauce para el cumplimiento del artículo 31.2 CE, que ordena que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos y llama a la eficacia y economía en la programación y ejecución de dicho gasto”

En similares términos, corroborando la importancia de la memoria económica, es doctrina del Consejo de Estado la siguiente (Dictamen de 5 de diciembre de 1996, expediente nº 4.078/96):

“El artículo 31.2 de la Constitución, que establece los principios de economía y eficacia en el gasto público no permite aprobar un Reglamento sin tener constancia suficiente de los medios económicos precisos para garantizar su aplicación práctica; lo contrario sería equivalente a un proceder arbitrario proscrito por el artículo 9.3 de la Constitución, ya que es jurídicamente infundado y por tanto caprichoso aprobar un Reglamento que no se va a poder aplicar en la práctica, al no haber medios económicos suficientes para poner en funcionamiento las disposiciones que contiene la norma”.

Si bien ambos dictámenes se refieren al proceso de elaboración de reglamentos son igualmente aplicables al proceso de elaboración de las leyes y ello se desprende del ya citado artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, así como de la propia lógica e importancia de aprobar leyes que vayan acompañadas de los documentos y análisis necesarios que acrediten la disponibilidad de medios económicos suficientes para poder aplicarlas. La justificación de la existencia de los recursos económicos necesarios para la aplicación de la ley es determinante de la eficacia y efectividad de la propia norma.

Una vez completado el expediente con dichas memorias, se deberán recabar los informes preceptivos y los dictámenes de los siguientes órganos:

- De conformidad a los artículos 26.1 y 27.1 de la Ley 14/1994, de 13 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los Anteproyectos de Ley deberán ser objeto de fiscalización mediante emisión del correspondiente informe de control preceptivo. Dicho control se ejercerá en el momento inmediatamente anterior a su consideración por el Consejo de Gobierno.
- En virtud de lo previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, se impone con carácter preceptivo la emisión de dictamen por la misma, dado que así se señala para “los Anteproyectos de ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, excepto los siguientes, que sólo se someten a su informe si lo requiere la titular o el titular del departamento competente en materia de hacienda:
  - Los que establecen la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la

financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

– Los de aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, concesión de créditos adicionales, variación de las condiciones de los créditos de compromiso y liquidación de los Presupuestos.”

Después, el Anteproyecto será aprobado por el órgano competente y se someterá a la toma en consideración del Gobierno Vasco, que decidirá sobre su aprobación final en la misma sesión, o bien establecerá los criterios que hayan de tenerse en cuenta en su redacción final y a las actuaciones que, en su caso, hayan de seguirse en su tramitación ulterior hasta dicha aprobación. Finalmente, una vez aprobado se remitirá al Parlamento para su tramitación.

Este es el informe que se emite y se somete a cualquier otro mejor fundado en derecho.

**ASESORÍA JURÍDICA**  
**Dirección de Régimen Jurídico y Servicios**