



Memoria relativa al anteproyecto de Ley sobre acceso y ejercicio de profesiones del deporte en el País Vasco

SUMARIO

A.- Introducción.....	.....
B.- Cuestiones competenciales.....	.....
C.- Referencias normativas. Derecho Comunitario.....	.....
D.- Rango de la disposición. Contenido de la reserva de Ley.....	.....
E.- Ámbito de aplicación del proyecto.....	.....
a) Introducción.....	.....
b) Profesiones.....	.....
c) Deporte.....	.....
d) Sector público y sector privado.....	.....
e) Ejercicio profesional. Voluntariado.....	.....
f) Actividades excluidas.....	.....
F.- Título de la Ley.....	.....
G.- Objetivos y propuestas del proyecto.....	.....



- a) Consideraciones previas.....
- b) Margen de libertad para la regulación de las profesiones. Incidencia de la regulación en la actividad económica.....
- c) Exclusividad y concurrencia de titulaciones.....
- d) Cualificaciones y competencias profesionales.....
- e) Empleo de denominaciones para designar a las profesiones.....
- f) Profesiones reguladas en la Ley.....
- g) Requisitos de titulación en supuestos especiales. Adaptación a los procesos de cambio en la oferta formativa.....
- h) Colegiación.....
- i) Otros requisitos para el ejercicio profesional.....
- j) Principios y deberes de los profesionales.....
- k) Sociedades profesionales.....
- l) Responsabilidad civil.....
- m) Intrusismo. Responsabilidades administrativas, disciplinarias y penales.....
- n) Marco normativo común.....
- o) Registro de Profesionales del Deporte del País Vasco.....
- p) Protección de la salud y seguridad de consumidores y



usuarios.....

H.- Disposiciones adicionales.....

I.- Derecho transitorio.....

J.- Disposiciones finales.....

K.- Incidencia del texto en la normativa vigente.....

L.- Consideraciones de técnica normativa.....

M.- Viabilidad del texto propuesto. cumplimiento de los requisitos de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, simplicidad y eficacia.....

N.- Impacto de género.....

O.- Impacto económico.....



A.- INTRODUCCIÓN.

El artículo 57.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, tras la modificación realizada mediante la disposición final de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, quedó redactado en los siguientes términos:

“Los proyectos de Ley presentados al Parlamento Vasco habrán de ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, así como una evaluación previa del impacto de género y de las medidas correctoras correspondientes. Asimismo, habrá de hacerse constar si dicho proyecto supone o no gravamen presupuestario”

Asimismo, con arreglo a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, publicadas por la Orden del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco, de 6 de abril de 1993, en los proyectos de Ley debe existir una parte expositiva, que debe ir precedida del título “*Exposición de Motivos*”, en la que deben indicarse sumariamente los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoye, los principios y líneas generales de la regulación y su incidencia en la normativa en vigor, con especial incidencia en los aspectos novedosos.

Siguiendo las citadas directrices de técnica normativa también debe acompañarse al proyecto una memoria, que responde a un análisis más amplio del proyecto en el que se debe tener en cuenta la situación o problema al que se pretende dar una respuesta legal, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejan optar por las alternativas propuestas y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta. Precisamente, a este requerimiento atiende la presente memoria que trata de justificar, entre otras cuestiones, la necesidad de la Ley, su habilitación competencial, los objetivos perseguidos, las medidas elegidas en el anteproyecto entre las distintas opciones posibles, así como la viabilidad de la misma.



Con este objetivo general, debe comenzarse señalando en esta memoria que, para abordar de forma adecuada la regulación del acceso y del ejercicio de determinadas profesiones del deporte, resulta imprescindible conocer suficientemente cuál es la situación de partida en el País Vasco desde diferentes puntos de vista: jurídico-competencial, formativo, laboral, deportivo, económico, etcétera. Procede conocer los antecedentes legales de la regulación, cuáles son las referencias normativas comunitarias, estatales o autonómicas, cuáles son las tendencias de futuro, cuáles son las implicaciones o repercusiones reales que puede conllevar una regulación de esta naturaleza, etcétera. Y, por supuesto, debe quedar suficientemente acreditada en la memoria la necesidad de una regulación del acceso y ejercicio de determinadas profesiones del deporte a través de una disposición aprobada por el Parlamento.

Actualmente existe un notable consenso parlamentario, tanto en el ámbito autonómico como estatal, en que la práctica deportiva constituye uno de los fenómenos sociales de mayor trascendencia e impacto. El cambio de valores producido en nuestra sociedad ha provocado que la actividad deportiva haya experimentado un espectacular desarrollo. Y también es constatable un cierto consenso en la legislación deportiva, que reconoce que dicha práctica contribuye a un mayor bienestar de los ciudadanos, a una mejora de su salud y a la formación integral de los jóvenes. Por todo ello, la vigente legislación reconoce que el deporte constituye una actividad de interés público. Este interés se justifica de forma clara por los importantes beneficios que reporta la práctica deportiva en la salud y bienestar, individual y social, de las personas.

Ahora bien, si esa práctica deportiva de los ciudadanos no es conducida, guiada, planificada, desarrollada, controlada, etcétera, por personal debidamente capacitado se corre un claro riesgo de que sea nociva para la salud de las personas o para su seguridad. Por esta razón, las diferentes manifestaciones de actividad físico-deportiva de los ciudadanos requieren una regulación del acceso y ejercicio profesional desarrollado por aquellas personas que deben velar por que la práctica deportiva se desarrolle en unas razonables coordenadas de salud y seguridad.



Elo es corroborado por la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Según esta Directiva *“la prestación de servicios debe garantizarse en el marco de un respeto estricto de la salud y seguridad públicas y de la protección del consumidor. Por lo tanto, se deben prever disposiciones específicas para las profesiones reguladas que tengan relación con la salud o la seguridad”*.

La vigente Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte, del País Vasco, atendiendo a esa preocupación por la salud y seguridad de los deportistas, dispuso en su artículo 62 que *“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”*.

En la medida que no existe actualmente en el País Vasco una regulación legal de las profesiones del deporte, tal exigencia de titulaciones se ha producido, hasta la fecha, sólo en un determinado ámbito, el deporte escolar, pero sin regular ejercicio profesional alguno. El artículo 25 del Decreto 125/2008, de 1 de julio, de Deporte Escolar, ha establecido las titulaciones exigibles en tal ámbito:

“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 esta 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.”*

Es decir, el propio Decreto deja claro que esa exigencia de titulaciones que contiene el Decreto se entiende sin perjuicio de la regulación del ejercicio de las profesiones pues, como se tendrá oportunidad de exponer posteriormente, no debe confundirse la regulación del acceso y ejercicio de profesiones con el sometimiento de determinadas actividades a algún requisito de formación o de titulación. Una disposición deportiva general puede exigir que los componentes de un órgano de justicia deportiva sean licenciados o licenciada o graduado o graduada en Derecho, pero ello no significa regular la profesión de abogado o abogada. En nuestro ordenamiento jurídico se supedita o condiciona el desarrollo de una actividad a la posesión de una titulación o cualificación, sin que ello signifique que nos encontremos ante una regulación del ejercicio de una profesión.



El Plan Vasco del Deporte 2003-2007 ya denunció que existe una percepción general entre los agentes del deporte sobre la falta de regulación profesional, hecho que ha conducido a una irrupción en el mercado de personas carentes de formación y a situaciones de infracualificación que deben erradicarse. Por ello, uno de los objetivos prioritarios de dicha Plan fue regular las cualificaciones profesionales mínimas, teniendo en cuenta, según reconoce el propio Plan, la incidencia de la práctica deportiva en la salud y seguridad de los practicantes.

Dicho ello, y por lo que atañe a la necesidad de la regulación del acceso y ejercicio de tales profesiones del deporte, resulta significativo que tal necesidad se esté dejando sentir en los últimos años con diversas iniciativas parlamentarias.

- En la Comunidad Autónoma de **Cataluña** se aprobó la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte, por unanimidad de todos sus parlamentarios.
- En la Comunidad Autónoma de **Canarias**, la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Parlamento de Canarias aprobó el 28 de noviembre de 2005 una Proposición no de Ley en la que se instaba al Gobierno Canario para que requiriese, a su vez, al Gobierno de la Nación a que, en estrecha colaboración con los distintos sectores implicados, elaborase una Ley en la que de manera sistemática y ordenada se regulen las profesiones relacionadas con el deporte. Posteriormente, en la sesión del Pleno del Parlamento de Canarias, celebrada el 8 y 9 de junio de 2010, se aprobó por unanimidad, una Proposición No de Ley en la que el Parlamento de Canarias instaba al Gobierno de Canarias a que *“al amparo de sus facultades estatutarias, proceda a regular las distintas profesiones del deporte, de tal forma que se determinen, en función de la formación, las competencias profesionales de cada una de ellas”*.
- El gobierno de la Comunidad Autónoma de **Andalucía** el Gobierno ha aprobado el Proyecto de Ley del Deporte, que dedica todo el Título VII a la regulación de las profesiones del deporte. Tal proyecto ha sido publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía el 8 de septiembre de 2014.



- En la Comunidad Autónoma de **Extremadura** se ha publicado en el Diario Oficial de Extremadura de 25 de noviembre de 2013 el anuncio de trámite de información pública de la Ley de Ejercicio de Profesiones del Deporte de la Comunidad,.
- También en la Región de **Murcia** el gobierno autonómico se encuentra tramitando el Anteproyecto de Ley de la Actividad Física y el Deporte, que dedica todo el Título IV a la regulación del ejercicio de las profesiones de la actividad física y el deporte. Tal Anteproyecto ya ha sido objeto de diversos dictámenes preceptivos.
- En la **Comunitat Valenciana** se aprobó Ley 2/2011, de 22 de marzo, del Deporte y la Actividad Física, cuya disposición adicional segunda, establece lo siguiente: *“El Consell de la Generalitat presentará a Les Corts un proyecto de ley de regulación de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana”*.
- En la Comunidad Autónoma de **Aragón** por parte de la Dirección General de Deporte ya se difundió un primer borrador, de 1 de marzo de 2013, del Anteproyecto de Ley de la Actividad Física y del Deporte, que dedica todo un capítulo a las titulaciones deportivas *“y el ejercicio de las profesiones relativas al deporte y la actividad física”*.
- En el ámbito del Parlamento del **Estado** la Comisión de Educación y Deporte, del Congreso de los Diputados, en su sesión de 25 de mayo de 2011, aprobó, sin votos en contra, la siguiente Proposición no de Ley: *“El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que proceda, desde el más estricto respeto a las competencias autonómicas, a regular las distintas 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”*. Tras la conformación del nuevo Gobierno en la X Legislatura, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte compareció ante la Comisión de Educación y Deporte del Congreso de los Diputados, el 31 de enero de 2012, y expuso lo siguiente: *“Otra cuestión importante que abordaremos*



en esta legislatura es la relativa a la regulación del ejercicio de determinadas profesiones del deporte. Lo consideramos un tema esencial, sobre todo en lo que concierne a la protección de las personas, ya que permitirá que sean profesionales formados, los que se encarguen de cuidado y gestión fisiológica y biológica de su salud". En la posterior comparecencia ante el Congreso de los Diputados del Presidente del Consejo Superior de Deportes, celebrada el 18 de julio de 2012, se reiteraron las mismas palabras del Ministro. Los dos presidentes anteriores del Consejo Superior de Deportes adelantaron el mismo objetivo programático. Uno de ellos compareció en el Congreso de los Diputados el 24 de junio de 2008 y, según su Diario de Sesiones, manifestó lo siguiente: *"Hay una asignatura pendiente que tiene que ver con las profesiones deportivas, profesiones derivadas de enseñanzas deportivas. Yo creo que el ciudadano exige cada vez más una calidad de servicio y es algo sobre lo que tendremos que reflexionar y presentar algunas medidas. Algunas Comunidades, como es Cataluña, han aprobado ya una ley con respeto a las profesiones ligadas a las enseñanzas deportivas y nosotros queremos contribuir también al debate. Andalucía ha trabajado también bastante, aunque no tiene una ley específica en este aspecto, pero a ver si podemos encontrar un común denominador a ese reconocimiento de las enseñanzas deportivas, sus profesiones, sobre todo con los límites de las directivas autonómicas y por supuesto de las competencias de las comunidades autónomas; sería la medida número nueve".*

Por lo que respecta a esta Comunidad Autónoma, el Parlamento Vasco, en sesión plenaria de 9 de febrero de 2012, aprobó el siguiente texto: *"El Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a que presente, dentro del marco competencial previsto en el Estatuto de Autonomía y en 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 organizar la seguridad y la salud de las personas".* El 4 de marzo de 2013, la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura respondió por escrito a la pregunta de un grupo parlamentario sobre la valoración por el nuevo Departamento del Gobierno de la citada declaración



parlamentaria. La respuesta oficial fue la siguiente: *“Este Departamento valora muy positivamente aquella declaración y por esta razón se ha marcado como objetivo prioritario, tal y como ha adelantado esta Consejera en su comparecencia parlamentaria en la Comisión de Cultura, Euskera, Juventud y Deporte y Comisión de Educación (11/02/2013), elaborar el anteproyecto de ley regulador del ejercicio de las profesiones del deporte”.*

Por tanto, la situación actual es que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han puesto de manifiesto un consenso en la necesidad de regular mediante Ley las profesiones del deporte. Se ha pasado de una etapa en la que las comunidades autónomas se limitaban a incluir tímidamente en sus correspondientes leyes del deporte una previsión muy genérica sobre la obligatoriedad de contar con la correspondiente titulación para realizar determinados servicios profesionales de carácter deportivo, realizando de este modo una vaga remisión a la legislación que en un futuro regule la materia, a una nueva etapa en la que se manifiesta la necesidad de regular mediante Ley las profesiones del deporte.

Al objeto de evitar las habituales confusiones en esta materia, conviene precisar, tal y como se ha indicado anteriormente, que no todo condicionamiento legal o reglamentario de determinadas actividades a concretas titulaciones o cualificaciones constituye una regulación del ejercicio de profesiones. No deben confundirse tres realidades jurídicamente diferentes que frecuentemente se entremezclan:

- a) La regulación de la formación y de las titulaciones académicas. Tal regulación cabe realizarse por vía reglamentaria y su título competencial es el de educación.
- b) La regulación de las profesiones. Con esta regulación una profesión pasa de ser una profesión libre a ser una profesión regulada. Y dentro de las profesiones reguladas se encuentran las tituladas y las no tituladas. La regulación de las profesiones tituladas se encuentra sometida al principio de reserva de Ley (artículo 36 CE) y, por tanto, no se puede hacer por vía reglamentaria. Idéntica conclusión debe obtenerse respecto a la regulación de



las profesiones no tituladas; parece lógico que la transformación de una profesión libre en profesión regulada requiere una norma de máximo rango. De hecho, el artículo 7.3 del anteproyecto de ley estatal sobre servicios y colegios profesionales¹ establece que *“las restricciones al acceso deberán estar previstas en una norma con rango de ley”*.

- c) La exigencia de determinadas condiciones para desarrollar actividades concretas. Tal exigencia es susceptible de realizarse, según reconocen las Leyes del deporte de varias Comunidades Autónomas, por vía reglamentaria. Como señala expresamente el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 5 de junio de 2003, *“la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada”*. Un ejemplo de exigencia de requisitos de cualificación o titulación para desarrollar actividades, pero sin constituir la regulación de una profesión, es el Decreto 125/2008, de 1 de julio, sobre Deporte Escolar, que se ha citado anteriormente en esta memoria. En este Decreto no se regula ninguna profesión; tan sólo se exige una determinada cualificación para la realización de algunas actividades en el ámbito del deporte escolar. El propio artículo 25 lo reconoce expresamente: *“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”*.

Para salir de cualquier duda respecto a los tres ámbitos regulatorios antes citados puede ser útil el tenor de la Disposición Adicional Segunda del derogado Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, el cual ya establecía que sus preceptos sobre formaciones no constituirían regulación del ejercicio de profesión titulada alguna:

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

¹ Versión de 20 de diciembre de 2013 remitida para su dictamen al Consejo de Estado.



Tras la aprobación del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial, se ha continuado con el mismo criterio. Así, por ejemplo, la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 64/2010, de 29 de enero, por el que se establece el título de Técnico Deportivo en Espeleología y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso, ha dispuesto lo siguiente:

“De conformidad con lo establecido en el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial, los elementos recogidos en el presente real decreto, no constituyen una regulación del ejercicio de profesión titulada alguna”

Es decir, la regulación relativa a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos, aunque defina perfiles profesionales, no constituye la regulación del ejercicio de una profesión. Esto debe quedar muy claro en esta memoria pues es frecuente objeto de confusión, tal y como acaba de evidenciar el Tribunal Supremo en su sentencia de 18 de junio de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, que resuelve la impugnación del Real Decreto 932/2010, de 23 de julio, por el que se establece el título de Técnico Deportivo en Buceo Deportivo con Escafandra Autónoma y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso. Las entidades recurrentes impugnaban el Real Decreto por contradecir la reserva de ley prevista en el artículo 36 de la Constitución española respecto la regulación de una profesión titulada. El Tribunal Supremo rechaza la impugnación y considera que el Real Decreto no infringe el principio de reserva legal *“no sólo porque su artículo 1.2 disponga que ‘los elementos recogidos en el presente real decreto no constituyen una regulación del ejercicio de profesión titulada alguna’. Sino porque realmente es así...no regula ‘atribuciones’ profesionales propiamente dichas, en el sentido de facultades o actividades que queden reservadas a uno u otro profesional, sino, más bien, ‘competencias’ profesionales, personales y sociales, entendidas como conocimientos, aptitudes y habilidades que se adquieran en el proceso formativo”*.



Igualmente, tampoco debe confundirse la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas, prevista en el artículo 36 de la Constitución, y reservada a la Ley, con la exigencia de determinados requisitos para el desarrollo de determinados servicios o actividades. No es lo mismo establecer el requisito de que un centro o establecimiento deportivo determinado (un polideportivo, una piscina olímpica, o un centro de alto rendimiento, por ejemplo) deba contar con un Graduado o Graduada en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, exigencia que claramente puede hacerse por vía reglamentaria (respetando la legislación vigente), que regular el acceso o contenido esencial de una profesión y supeditar el acceso y ejercicio profesional a la posesión del Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte. Igualmente, no es lo mismo exigir que en las piscinas de uso público exista una persona con determinada cualificación para prestar servicios de socorrismo que regular la formación de los socorristas acuáticos o que regular la profesión del socorrista acuático. Son tres realidades totalmente diferentes.

Interesa resaltar en esta memoria que la delimitación de ámbitos profesionales y el condicionamiento del acceso a los mismos mediante la exigencia de titulaciones o cualificaciones determinadas ha constituido históricamente en todas las áreas sociales, no sólo en el deporte, una compleja labor. La delimitación del ámbito de cada profesión y sus atribuciones, a la que se vincula una determinada cualificación o titulación, implica casi siempre una confrontación con el ámbito propio de otras profesiones contiguas, también vinculadas con otras cualificaciones o titulaciones, lo que da lugar con frecuencia a conflictos judiciales promovidos por organizaciones colegiales, asociaciones representativas de intereses profesionales, universidades, etcétera. La delimitación del ámbito profesional suele ser por lo general muy confusa como revela la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 16 de junio de 1981 refiriéndose a un conflicto entre Ingenieros Industriales e Ingenieros de Caminos:

“...todos ellos tienen en su formación una base común, que se deja sentir, al resultar difícil establecer entre ellos fronteras naturales y claramente divisorias, lo que da pie, a que a falta de ellas tengan que ser suplidas por preceptos de creación artificial, origen de conflictos,



en los que pesa más el espíritu expansivo de los distintos cuerpos que una política global, coordinadora y armonizante”.

El propio Gobierno estatal, a través del Ministerio de Economía y Competitividad, en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, antes citada, establece que la situación de partida es la existencia de una regulación “*conflictiva (entre profesionales)*”.

Esta dificultad se agudiza, más si cabe, en el mundo del deporte, en la medida que constituye un campo con numerosas actividades profesionales que no se han delimitado adecuadamente y en el que, por añadidura, existen numerosas concurrencias o solapamientos entre cualificaciones o titulaciones de muy diferente naturaleza y procedentes de formaciones con niveles también diferentes. Existe una clara falta de disección de las competencias o atribuciones que deben corresponder a las distintas cualificaciones o formaciones probablemente porque la proliferación de las nuevas ofertas formativas se está produciendo sin una adecuada reflexión.

Además, el mundo de las enseñanzas y titulaciones del deporte constituye un ámbito en continua renovación, poco asentado y desestructurado, donde se mezclan y sobreponen niveles de formación sin una clara disección de sus espacios. La regulación de las titulaciones a través del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, hizo pensar que se podía conseguir un cierto orden en el mapa de las titulaciones deportivas. Sin embargo, la regulación de las enseñanzas y titulaciones de los técnicos deportivos se halla en continuo proceso de transitoriedad, como lo prueba el hecho de que dicho Real Decreto derogó el Real Decreto 594/1994, de 8 de abril, y que el propio Real Decreto 1913/1997 ha sido derogado por el Real Decreto 1363/2007. Y tampoco hay que desdeñar las numerosas cualificaciones profesionales reconocidas oficialmente en el ámbito del deporte y que se hallan recogidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Debe dejarse claro en esta memoria que con la regulación de las formaciones y sus correspondientes títulos tan sólo se da solución a una pequeña parte del problema de la prestación de servicios profesionales por personas no cualificadas; pero la clave del



problema radica en la necesidad de poner en conexión dichas formaciones académicas con el ejercicio de concretas profesiones. Es decir, una vez implantado el mapa de las titulaciones o cualificaciones del deporte queda pendiente de estructurar lo más difícil: las profesiones vinculadas a las mismas. La lógica de un sistema integral es que, salvo las profesiones enteramente libres, cada profesión esté sometida a unas titulaciones o cualificaciones concretas y a un ámbito funcional que puede ser exclusivo o compartido con otras profesiones.

Además de dichas dificultades, también resulta unánimemente aceptado que existe una precariedad en la prestación de servicios profesionales a los ciudadanos que practican deporte y el País Vasco no es una excepción, pues no es infrecuente ver que personas, sin un mínimo de formación, experiencia o conocimientos, impartan enseñanzas deportivas, presten servicios profesionales o controlen determinadas actividades deportivas con riesgo para la salud o la seguridad de las personas. Según lo expuesto en el Estudio "*Deporte y empleo en Europa*", de la Dirección General X de la Comisión Europea, con la participación de la Red Europea de Institutos de Ciencias del Deporte y del Observatorio Europeo del Empleo Deportivo, "*el número de personas que ejercen sin formación adaptada una profesión en el sector del deporte es muy elevado en la mayoría de los países de la UE*". Existe coincidencia general en que resulta necesaria una Ley que regule la actividad profesional en el deporte para responder a las necesidades sociales y al objeto de que las diversas actividades deportivas sean dirigidas por personas que tengan un nivel mínimo de formación. Uno de los problemas más significativos existentes en el campo del deporte, tal y como revelan los expertos, es la considerable presencia en el ámbito laboral del deporte de personas con formaciones diversas no relacionadas directamente con la actividad física y deportiva.

El sector del deporte ha sido, hasta la fecha, uno de los mercados laborales más abiertos y susceptibles de permitir el ejercicio de determinadas profesiones a formaciones y titulaciones muy heterogéneas, a personas con una formación muy deficiente o, incluso, sin ningún tipo de formación. Resulta ilógico que un sector económico, tan vinculado a la salud y la seguridad de las personas continúe sin un



mínimo marco normativo en lo referente a la regulación de las actividades profesionales.

Es muy significativa la opinión de la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco cuando, en su Dictamen 7/2004, destaca que *“la estructuración de profesiones en el ámbito deportivo a través de titulaciones oficiales constituye una cuestión demandada por amplios sectores sociales”*. Asimismo, la Comisión Jurídica Asesora sostiene que *“los poderes públicos no pueden seguir siendo ajenos a la seguridad de la actividad deportiva si simultáneamente hacen emerger el mensaje de su fomento e incremento. La actividad física debe realizarse en condiciones de seguridad y una parte sustantiva de la misma se encuentra en las que personas que intervienen en los distintos niveles de aprendizaje y conducción de la misma. Esto exige acotar los ámbitos funcionales e implantarlos en el conjunto de la actividad deportiva tanto la competitiva como la recreativa pasando, claro está, por la educativa tanto en su aspecto reglado como en aquellas facetas que, por insertarse en el contexto de lo que se denominan actividades extraescolares, parece que se margina a las reglas generales”*.

Como consecuencia de todos los factores anteriores, y considerando de forma especial la íntima conexión que tienen las profesiones propias del ámbito del deporte con la educación integral, la salud y la seguridad de las personas, resulta inaplazable un tratamiento legislativo específico y diferenciado de las profesiones del deporte.

Debe insistirse en que el objeto del Anteproyecto de Ley no es regular las formaciones y titulaciones académicas- que ya cuentan con su regulación- ni las ocupaciones, puestos o lugares de trabajo, o los perfiles profesionales de las distintas titulaciones. Tampoco es objeto de la Ley abordar los contenidos formativos necesarios para el ejercicio profesional en el sector deportivo ni el establecimiento de las facultades o atribuciones profesionales que corresponden a cada una de las titulaciones. Esto último es un error muy común en los distintos foros o documentos de debate. Una titulación universitaria, tal y como se expondrá en esta memoria, puede dar lugar a diferentes profesiones y, a su vez, una misma profesión puede ejercerse sobre la base de distintas titulaciones académicas.



Por tanto, el objeto de la Ley es muy claro: regular el acceso y ejercicio de determinadas profesiones propias del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Como hemos tenido oportunidad de señalar en líneas precedentes, la estructuración de las profesiones del deporte responde a la necesidad de asegurar a los ciudadanos que las actividades de entrenamiento, enseñanza, dirección, etcétera, sean realizadas por quienes tienen el nivel de formación exigible y, por tanto, resulta necesario que dichas actividades no sean dejadas en manos de cualquier persona sin una mínima cualificación. Los poderes públicos deben garantizar la salud, la seguridad y el normal desarrollo de las prácticas deportivas de sus ciudadanos. El deporte implica, por lo general, una actividad que puede ser beneficiosa para los ciudadanos si se realiza en condiciones aceptables, pero también puede constituir un grave riesgo si se realiza bajo la dirección o supervisión de personas sin la formación adecuada, especialmente en determinadas circunstancias (personas menores de edad, discapacitados, prácticas en el medio natural, etcétera). Los poderes públicos no pueden seguir siendo ajenos al mandato constitucional del artículo 43 y deben garantizar la salud y la seguridad en la práctica deportiva. Y ello depende en buena medida de la formación exigible a las personas que prestan los servicios deportivos a los ciudadanos.

B.- CUESTIONES COMPETENCIALES.

La propuesta de regulación del acceso y ejercicio de determinadas profesiones tituladas del deporte por parte del País Vasco debe sustentarse en unos títulos o habilitaciones competenciales y por ello es menester que la presente memoria aborde tal cuestión. Por supuesto, no resulta posible examinar en este documento, con la suficiente profundidad y detalle, el sinfín de complejas cuestiones que genera, desde una perspectiva competencial, la regulación de las profesiones propias del deporte.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene, a tenor del artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia deportiva. Asimismo, Euskadi ostenta, de conformidad con el artículo 10.22, competencia exclusiva en materia de



colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución.

No obstante esta posesión de claros títulos competenciales para aprobar la presente Ley, no cabe ocultar que la materia de la regulación de las profesiones conlleva una importante transversalidad que arrastra complejas cuestiones competenciales. Procede significar que, al menos, existe un antecedente que, desde el punto de vista competencial, resulta muy esclarecedor. Cataluña, con idénticas competencias que el País Vasco en materia de deporte y de ejercicio de las profesiones, aprobó y publicó la Ley 3/2008, de 23 de abril, de ejercicio de las profesiones del deporte. En la medida que la citada disposición suscitó algunas discrepancias competenciales, que ya han sido resueltas, este Anteproyecto de Ley se ha inspirado en los criterios contenidos en la Resolución de 30 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publicó el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la citada Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte.

Tras las negociaciones previas celebradas por el Grupo de Trabajo constituido en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, de fecha 30 de julio de 2008, para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas sobre la Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte, ambas partes consideraron solventadas aquellas discrepancias competenciales.

Por un lado, ambas partes coincidieron en interpretar que la referencia al ejercicio de las profesiones del deporte en el sector público ha de entenderse circunscrita al ámbito del sector público de la Generalitat y de las Administraciones locales de Cataluña. Por esta razón, se ha incluido en el presente Anteproyecto varias referencias expresas al sector público vasco. Asimismo, ambas partes coincidieron en interpretar que las actuaciones del Instituto Catalán de las Cualificaciones Profesionales en orden a reconocer la habilitación para el ejercicio de las profesiones deportivas se deben



circunscribir en todo caso al ámbito material de competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña en estas materias. Idéntico criterio se ha seguido en este Anteproyecto.

Este tema de las competencias para la regulación de las profesiones se ha visto condicionado por la cuestionada doctrina del Tribunal Constitucional en el campo de las profesiones tituladas, lo cual obliga a diferenciar las profesiones libres, las profesiones reguladas y, dentro de éstas, las profesiones tituladas y las profesiones colegiadas. Veamos:

Profesión libre: es aquella profesión carente de regulación o no sometida a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales.

Profesión regulada: es aquella profesión cuyo acceso se encuentra subordinado a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales.

Profesión titulada: es aquella profesión para cuyo acceso se exige estar en posesión de un título académico oficial de educación superior.

Profesión colegiada: es aquella profesión titulada para cuyo ejercicio se exija la colegiación o la pertenencia a un colegio profesional.

A tenor de estas definiciones, extraídas –no literalmente- del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, antes meritado, las profesiones reguladas pueden ser tituladas o no tituladas. Y las profesiones tituladas pueden ser, a su vez, colegiadas o no colegiadas.

Con arreglo al citado Anteproyecto estatal, artículo 8, “*sólo podrá exigirse título oficial de educación superior para el acceso a una actividad profesional o profesión cuando así se establezca en norma estatal con rango de ley*”. Es decir, con arreglo a esta propuesta legislativa del Gobierno estatal sólo el Estado, mediante Ley, puede regular las profesiones tituladas o aquellas profesiones cuyo acceso se vincula a la posesión de un título oficial de educación superior. Asimismo, según su artículo 25.1 “*sólo podrá*



exigirse colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta. La colegiación obligatoria se podrá exigir únicamente mediante cuando así se establezca mediante norma estatal con rango de ley". Como consecuencia de tal propuesta, amparada en una discutible doctrina del Tribunal Constitucional, sólo el Estado puede aprobar una Ley del ejercicio de profesiones tituladas y colegiadas.

Mientras la reserva de actividad basada en un título universitario o de formación profesional superior –profesión titulada- sólo puede hacerse por ley estatal, la reserva de actividad basada en cualesquiera otras cualificaciones se puede realizar por ley estatal o autonómica según el ámbito material de la misma. En el ámbito material que nos ocupa, el deporte, resulta indubitada la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco al amparo del artículo 10.36 del Estatuto. Este es el criterio seguido en el País Vasco con la regulación de las profesiones turísticas, contenida en la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo, modificada por la Ley 7/2012, de 23 de abril. Y también es el criterio que se deduce del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, cuyo artículo 22.1 dispone que el incumplimiento por los profesionales de las obligaciones recogidas en la Ley *"será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en la normativa sectorial, tanto estatal como autonómica, que resulte aplicable a cada actividad profesional"*

Tal formulación competencial del Estado, con base en cierta doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, dista mucho de ser clara y pacífica toda vez que las Comunidades Autónomas han venido regulando de forma pacífica y habitual profesiones tituladas y colegiadas sin objeción o reproche competencial del Estado.

Es cierto que el Estado ha aprobado diversas disposiciones en materia de profesiones tituladas. Un ejemplo de ellas es la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. El Estado, como carece de título competencial de ejercicio de las profesiones tituladas, viene aprobando las leyes reguladoras de las profesiones al amparo de las competencias que ostenta en el ámbito material de las respectivas profesiones (sanidad, justicia, educación, etcétera). Así, la citada Ley 44/2003 se aprobó al amparo de sus competencias en materia sanitaria, no en virtud



de una competencia propia en materia de ejercicio de las profesiones tituladas. Asimismo, la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales, regula el ejercicio en común de actividades profesionales que requieren titulación universitaria oficial, y que es de plena aplicación en todo el territorio español, está amparada en los títulos competenciales del Estado relativos a la legislación mercantil, la ordenación de los registros e instrumentos públicos y las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Por otra parte, en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el Acceso a las Profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, en contra de lo que pueda parecer, no se regulan ambas profesiones. Como señala acertadamente su Exposición de Motivos se regulan las titulaciones profesionales, competencia estatal al amparo del artículo 149.1.30, titulaciones profesionales que *“complementan al título universitario en Derecho”*. Según dicho preámbulo *“la Ley no interfiere, más allá de constituir estos títulos, en los presupuestos del ejercicio profesional de la abogacía y de la procura”*.

Además de Cataluña y el País Vasco existen más comunidades autónomas que ostentan competencia exclusiva en materia de ejercicio de las profesiones tituladas y, asimismo, la mayoría de las comunidades autónomas tiene competencia exclusiva en el campo del deporte al amparo de sus Estatutos de Autonomía. Según la vertebración institucional llevada a cabo por la Constitución Española y los diferentes Estatutos de Autonomía, los entes llamados a desarrollar de forma general la política deportiva en España son las comunidades autónomas.

Como se acaba de apuntar más arriba, dista de ser diáfana la reserva competencial que propugna el Estado en materia de profesiones tituladas, cuando no existe ninguna atribución expresa de tal competencia al Estado en la Constitución, al contrario de lo que sucede al País Vasco que, al igual que unas pocas Comunidades Autónomas, ostenta competencia exclusiva en materia de profesiones tituladas y que, al amparo de la misma, ya cuenta con su ley en materia de profesiones tituladas.

Las restantes Comunidades Autónomas ostentan competencias de desarrollo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y otras no ostentan competencia alguna:



ANDALUCÍA

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

ARAGÓN

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

PRINCIPADO DE ASTURIAS

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

ILLES BALLEARS

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



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

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

CANARIAS

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

CANTABRIA

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

CASTILLA LA MANCHA

*“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el **desarrollo legislativo y la ejecución** en las materias siguientes: ... 5. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y*



profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas” (artículo 32 Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio)

CASTILLA Y LEÓN

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

CATALUÑA

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

- a) *La determinación de los requisitos y las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas así como de los derechos y obligaciones de los profesionales titulados y del régimen de incompatibilidades.*
 - b) *La regulación de las garantías administrativas ante el intrusismo y las actuaciones irregulares, así como la regulación de las prestaciones profesionales de carácter obligatorio.*
 - c) *El régimen disciplinario del ejercicio de las profesiones tituladas”*
- (artículo 125.4 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio)

EXTREMADURA

“En el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de: ...6. Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas.



Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio e Industria y demás corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales” (artículo 8 Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo).

GALICIA

*Galicia **no tiene**, al amparo de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, **competencia expresa** en materia de ejercicio de profesiones tituladas.*

LA RIOJA

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

MADRID

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

REGIÓN DE MURCIA

*“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el **desarrollo***



legislativo y la ejecución en las siguientes materias ...10. Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, Cámaras Agrarias, de Comercio, Industria y Navegación, Cofradías de Pescadores y demás corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales” (artículo 11 Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio)

NAVARRA

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

PAÍS VASCO

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

COMUNITAT VALENCIANA

La Generalitat tiene **competencia exclusiva** sobre las siguientes materias: “**Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo que disponen los arts. 36 y 139 de la Constitución Española**” (artículo 49 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril).

Se ha señalado anteriormente la complejidad de la cuestión competencial atinente a este Anteproyecto de Ley, provocada por la falta de mención expresa en la Constitución Española a la competencia del Estado para la regulación general de la materia. La única mención existente es a las profesiones tituladas y se produce en el artículo 36 de la Constitución Española, pero dicho precepto no otorga al Estado título



competencial alguno: *“La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas”*.

Como puede comprobarse fácilmente con la lectura de dicho precepto, no se establece que deba ser una Ley estatal la que regule el ejercicio de tales profesiones. Por supuesto, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, esa falta de mención expresa de competencias sobre un ámbito material no impide que el Estado pueda intervenir en esta materia; tampoco el Estado contaba con una mención expresa en la Constitución para regular el fenómeno deportivo y, sin embargo, el Parlamento español aprobó la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, así como la Ley 10/1990, de 15 de octubre. Según la Exposición de Motivos de esta Ley si bien es cierto que *“la atribución de competencias sobre deporte o promoción del deporte se halla explícita en los diferentes Estatutos de Autonomía –y, por ello esta Ley no trata de realizar operaciones de redistribución que no le corresponde – no es menos cierto que, en primer lugar, semejante atribución ha de ponerse en conexión estricta con los ámbitos territoriales de las respectivas Comunidades Autónomas y, en segundo lugar, que el deporte constituye una materia –por emplear términos constitucionales- sobre la que, sin duda, inciden varios títulos competenciales”*. Y algo parecido ha sucedido con la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje, derogada por la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva. En esta legislación sobre dopaje han incidido distintos títulos competenciales. Además de la competencia autoorganizativa que corresponde al Estado, así como aquella de que dispone sobre los intereses generales que afectan al deporte español en su conjunto, concurren en dicha Ley diversas competencias específicas, entre las que caben destacar las relativas a las bases y coordinación general de la sanidad, legislación penal, administración de justicia, seguridad pública, relaciones internacionales o estadística para fines estatales, todas ellas derivadas del artículo 149.1 de la Constitución Española.

Por la misma razón, la existencia de competencia exclusiva por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejercicio de profesiones tituladas no impide que el Estado pueda incidir, siquiera parcialmente, en dicho ejercicio. Según el



Tribunal Constitucional, la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de constitucionalidad. Naturalmente, no es válido cualquier título competencial. En este sentido no sería ajustado al texto constitucional una regulación por parte del Estado de las profesiones tituladas en base, solamente, a su competencia en materia de titulaciones académicas y profesionales. Según el artículo 149.1.30 corresponde al Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Debe recordarse de nuevo que en este Anteproyecto de Ley no se van a regular de forma general las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos o profesionales, sino el acceso y ejercicio de determinadas profesiones del deporte. En este sentido tampoco resulta admisible el argumento siguiente: si una profesión requiere un título académico la competencia estatal para la regulación del ejercicio de la profesión titulada es consecuencia de que el Estado es competente en materia de obtención de títulos académicos y éstos no se pueden desvincular del ejercicio. Esta vinculación competencial entre títulos y profesiones no es ajustada al bloque de constitucionalidad, que claramente da un tratamiento autónomo a ambas materias.

Aunque el objeto del presente Anteproyecto de Ley no será la regulación de profesiones tituladas, pues se van a requerir cualificaciones profesionales (acreditables mediante títulos académicos que no son necesariamente de educación superior y mediante certificaciones no académicas), desde algún sector de la doctrina científica se ha argumentado en alguna ocasión que sólo por una Ley estatal se puede regular una profesión en el sector deportivo y se llega a tal conclusión tomando como base el artículo 149.1.1 de la Constitución que garantiza la igualdad de todos los españoles. Sin embargo, tal y como se viene admitiendo por la propia jurisprudencia, el Estado no puede alegar, sin más, en ausencia de otro título competencial específico, el principio de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado para atribuirse competencias reservadas a las comunidades autónomas, ya que ello *“chocaría abiertamente con lo dispuesto en el art. 149.1.30, que no reserva al Estado el control o la habilitación de cualesquiera*



actividades profesionales, sino sólo le encomienda la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales” (Fundamento jurídico 5º de la sentencia del Tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de julio). En el supuesto de que se admitiese aquella interpretación de la igualdad de todos los españoles casi todas las materias que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas caerían bajo la órbita de las normas estatales, de modo que la invocación de la igualdad se convertiría en un instrumento de asunción por el Estado de competencias exclusivas atribuidas a las comunidades autónomas. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance del artículo 149.1.1 CE y al objeto de situarlo en su debido contexto, hace numerosas precisiones acerca de la naturaleza y alcance de la competencia estatal citada para determinar, desde una interpretación sistemática, cómo ha de articularse con las competencias autonómicas correspondientes.

En el País Vasco ya se cuenta con otros ejemplos de profesiones reguladas. El artículo 40 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo, modificada por la Ley 7/2012, de 23 de abril, establece que son “*profesiones turísticas las relativas a la realización, de manera habitual y retribuida, de actividades de orientación, información, asistencia y otras similares, y que reglamentariamente se determinen como tales, pudiendo establecer la necesidad de poseer una cualificación y sin perjuicio del reconocimiento de la cualificación profesional de otros estados miembros*”.

Tal y como se ha apuntado anteriormente, la regulación general del ejercicio de profesiones es, en principio, una competencia que han asumido algunas Comunidades Autónomas y de ahí se explica que, por ejemplo, el País Vasco cuente con la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de Ejercicio de Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales, dictada en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 10.22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de “*ejercicio de las profesiones tituladas sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución*”.

Precisamente son estos dos preceptos constitucionales, el artículo 36 y el artículo 139 de la Constitución, los que también deben interpretarse adecuadamente. No



constituyen, *per se*, títulos habilitantes del Estado sino que deben concebirse como auténticos límites específicos de la potestad autonómica en materia de regulación del ejercicio de las profesiones. Respecto al artículo 36, que establece el límite de la reserva legal, y al que posteriormente se hará referencia en esta memoria, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 20/1988, dispone claramente que *“(C)omo punto de partida, cabe admitir que el artículo 36 no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado”*. El propio Tribunal Constitucional señala que la Ley a que se refiere el art. 36 *“ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia de las Corporaciones públicas profesionales”*, no exigiendo una ley estatal para el tema de las profesiones tituladas. Sin embargo, posteriores sentencias del Tribunal Constitucional, en una errónea identificación de titulaciones y profesiones, consideraron que la ley a la que se refiere el artículo 36 CE es la ley estatal de conformidad con el artículo 149.1.30 CE.

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

“DECIMO.- Por último, respecto de la previsión contenida en el art. 139.1 C.E. conforme a la cual “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español”, conviene dejar constancia, en primer lugar de que este tipo de preceptos “son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales” (STC 61/1997, fundamento jurídico 7º). El principio consagrado en este art. 139.1 C.E. constituye un límite y una directriz que acota y guía el ejercicio de las competencias, que poseen el Estado ex. art. 149 C.E., y las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. El Estado mediante sus competencias y la reserva de Ley orgánica puede y debe asegurar “una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preserva(r) también, de este modo una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de



régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía" (STC 319/1993, fundamento jurídico 5º, con cita de la STC 122/1988). Para las Comunidades Autónomas este precepto también establece una limitación, aunque debe advertirse que ese "principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones" (STC 337/1994, fundamento jurídico 19) y, en segundo lugar, que dado el ámbito de aplicación territorialmente limitado de la legislación autonómica lo primero que en ella debe preservarse es el trato igual que en ella debe dispensarse a todos los residentes en una determinada Comunidad Autónoma"

Debe insistirse en que en el presente Anteproyecto de Ley no se regulan los títulos académicos y profesionales del deporte, materia sobre la que el Estado sí ostenta una clara competencia al amparo del artículo 149.1.30 CE, sino que el texto legal propuesto parte de los títulos académicos y profesionales ya regulados estatalmente.

En cualquier caso, en la medida que el Estado ostenta en determinadas materias relacionadas con las profesiones del deporte, por ejemplo, la educación o los colegios profesionales, competencias básicas, el Anteproyecto de Ley se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica estatal, siguiendo así el criterio adoptado en la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales del País Vasco.

C.- REFERENCIAS NORMATIVAS. DERECHO COMUNITARIO.

Resulta oportuno, de cara a ponderar las propuestas contenidas en el presente Anteproyecto de Ley, conocer algunas referencias normativas que dispone el País Vasco para la aprobación de una Ley del acceso y ejercicio de las profesiones del deporte.



En el ámbito comunitario son varias las referencias que se pueden hacer pero basta con citar expresamente la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Según esta Directiva, en virtud de lo dispuesto en el art. 3, apartado 1, letra c), del Tratado, la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios constituye uno de los objetivos de la Comunidad. Dicha supresión supone concretamente para los nacionales de los Estados miembros la facultad de ejercer una profesión, por cuenta propia o ajena, en un Estado miembro que no sea aquel en que hayan adquirido sus cualificaciones profesionales.

La garantía que confiere la citada Directiva a las personas que han adquirido sus cualificaciones profesionales en un Estado miembro para acceder a la misma profesión y ejercerla en otro Estado miembro con los mismos derechos que los nacionales debe entenderse sin perjuicio del cumplimiento por el profesional migrante de las condiciones de ejercicio no discriminatorias que pueda imponerle este último Estado miembro, siempre que tales condiciones estén justificadas objetivamente y sean proporcionadas.

Dicha Directiva legitima la regulación de las profesiones en la medida que afirma que *“la prestación de servicios debe garantizarse en el marco de un respeto estricto de la salud y seguridad públicas y de la protección del consumidor. Por lo tanto, se deben prever disposiciones específicas para las profesiones reguladas que tengan relación con la salud o la seguridad”*.

También debe dejarse constancia en esta memoria que el Anteproyecto de Ley se ha acomodado a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, eliminando los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los profesionales de los estados miembros de la Unión y a la libre circulación de servicios, garantizando a los destinatarios de los servicios profesionales como a los propios prestadores, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.



D.- RANGO DE LA DISPOSICIÓN. CONTENIDO DE LA RESERVA DE LEY.

Es muy habitual encontrar disposiciones que se refieren a la regulación reglamentaria de las profesiones. Un ejemplo es la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo, del País Vasco, cuyo artículo 40 se refiere a las “*profesiones turísticas*” y dispone que tales profesiones se determinarán “*reglamentariamente*”. El mismo criterio es adoptado en las leyes autonómicas reguladoras de las profesiones turísticas o de otras profesiones.

Sin embargo, la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas está sometido al principio de reserva de Ley. En efecto, el artículo 36 de la Constitución Española establece lo siguiente: “*La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas*”. Y, por otra, el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, con vocación de erigirse en legislación básica estatal, establece que “*las restricciones al acceso deberán estar previstas en una norma con rango de ley*”. Las restricciones de acceso a una profesión basadas en cualificaciones implican una limitación a la libertad profesional establecida en el artículo 35 CE y por ello también requieren una Ley. La exigencia de una cualificación para el acceso a una actividad profesional que hasta ese momento era libre implica una limitación de la libertad personal de las personas y parece razonable la interpretación de que sólo puede establecerse por Ley.

Asimismo, tampoco puede perderse de vista que el artículo 11 del Anteproyecto citado establece que “*sólo podrán imponerse condiciones al ejercicio de una actividad profesional o profesión cuando así lo establezca una norma con rango de ley o mediante una disposición de carácter general que desarrolle una previsión legal o transponga una norma de derecho de la Unión Europea*”. Y el artículo 20 del Anteproyecto también exige que sea una norma con rango de ley la que establezca el aseguramiento obligatorio de la responsabilidad civil de los profesionales.

En este mismo sentido de que compete al legislador la adopción de decisiones tan importantes como la de transformar las profesiones libres, el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia de 10 de abril de 1986 que el artículo 36 de la CE “*contiene*



fundamentalmente una reserva de Ley en punto al establecimiento del régimen jurídico de colegios profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas” y añade:

“compete pues, al legislador, atendiendo a las exigencias de interés público y a los datos producidos en la vida social, considerar cuándo existe una profesión, cuándo esta profesión debe de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión 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 [...] Puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que el ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional”.

En este caso, compete al Parlamento Vasco considerar cuándo existe en el País Vasco una profesión y cuándo debe pasar una profesión libre a ser profesión regulada, mientras que la determinación de cuándo una profesión es titulada o colegiada compete al legislador estatal. Al Parlamento Vasco le corresponde reconocer profesiones y regular su ejercicio. Cuestión diferente, una vez concluida la clara reserva legal en materia de regulación del ejercicio de las profesiones del deporte, es examinar qué contenidos de la regulación deben tener rango legal y cuáles pueden ser objeto de desarrollo reglamentario. Para responder a ello es conveniente apuntar que, con arreglo a la sentencia de 24 de julio de 1984 del Tribunal Constitucional, el principio de reserva de Ley recogido en el artículo 36 CE tiene como significado último *“el de 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 deben quedar exentos de la acción del Ejecutivo”*. Desde esta perspectiva, la transformación de ámbitos profesionales libres en profesiones reguladas debe tener rango de Ley aunque ello, como dice la citada sentencia, *“no excluye la posibilidad de que las normas contengan remisiones a normas reglamentarias”*. Lo que realmente queda vedado al Parlamento Vasco es una



remisión en blanco al poder ejecutivo. En efecto, el principio de reserva de Ley no debe interpretarse, como advierte el Tribunal Constitucional en su sentencia de 4 de febrero de 1983, en términos absolutos de modo que toda la materia debe regularse necesariamente por Ley sino que debe ser una Ley la que establezca el contenido esencial de la profesión.

Como se viene advirtiendo en esta memoria, es frecuente confundir la regulación del ejercicio de profesiones con la regulación de los centros o servicios deportivos que deban disponer, como mínimo, de titulados o tituladas en el campo del deporte. La reserva de Ley hay que entenderla en el sentido de que la regulación de los criterios o bases generales debe hacerse por Ley pero resulta absolutamente necesario el desarrollo reglamentario mediante reglamentos ejecutivos para que se concreten algunos extremos. Es constitucional que el legislador fije las cuestiones fundamentales y remita a la Administración su concreción. Ello no significa una burla del principio de reserva legal o una deslegalización de la materia.

En mérito de lo anterior, el presente Anteproyecto de Ley contiene varias habilitaciones expresas al Gobierno Vasco para desarrollar diferentes aspectos de la Ley. Esta reconoce expresamente unas profesiones, las denomina, las somete a cualificaciones determinadas y, además, les dota de un marco general de atribuciones ajustado a la casuística del deporte, pero no puede pretenderse una mayor pormenorización y detalle. La colaboración Ley-Reglamento se hace imprescindible. Tiene que ser necesariamente a través del desarrollo reglamentario cómo se concretan los procedimientos y requisitos de las disposiciones transitorias, cómo se implanta progresivamente la exigencia de cualificaciones para la profesión de Entrenador o Entrenadora, cómo se adaptan las titulaciones previstas al nuevo Espacio Europeo de Educación Superior tras la Declaración de Bolonia, etcétera.

E.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PROYECTO.

a.- Introducción.



Ya se ha apuntado en esta memoria que el objetivo del Anteproyecto no es regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales relacionados con el deporte (artículo 149.1.30). Además, no corresponde a una Ley que regula el ejercicio de las profesiones la determinación de las funciones de cada título académico relacionado con el deporte.

El texto articulado propuesto trata de regular los aspectos básicos del acceso y del ejercicio de algunas, no todas, profesiones tituladas propias del ámbito del deporte, estableciendo de forma expresa cuáles son tales profesiones, determinando las cualificaciones profesionales necesarias para el ejercicio de las mismas y atribuyendo a cada profesión su correspondiente ámbito funcional general, que en algunos casos será exclusivo de una cualificación profesional y en otros será compartido con otras cualificaciones.

El Anteproyecto diferencia entre el acceso y el ejercicio de una profesión. Se trata de dos fases totalmente distintas, tal y como ha puesto de manifiesto el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco con relación al artículo 19.3 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Mientras que la regulación del acceso aborda en primera instancia las restricciones para acceder a una profesión –por ejemplo, las basadas en la posesión de una cualificación profesional- la regulación del ejercicio se refiere al modo de desarrollar la profesión por parte de quienes ya han accedido a la profesión y contiene disposiciones atinentes al aseguramiento, a la prestación de servicios mediante estructuras societarias, al código deontológico, al ejercicio en libre competencia, etcétera.

Por supuesto, la Ley que se propone sólo será de aplicación al ejercicio profesional en el ámbito territorial del País Vasco, aunque no todo ejercicio profesional del deporte en el País Vasco quedará sujeto a la Ley; el ejercicio de la profesión de Entrenador o Entrenadora Profesional de equipos deportivos o de deportistas que no pertenezcan al País Vasco pero que disputen competiciones internacionales o estatales en la Comunidad Autónoma no puede ser sometido a los preceptos de esta Ley.



Mención especial merece la mención que se hace en el Anteproyecto de Ley a que la exigencia de cualificaciones profesionales para el acceso y ejercicio de las profesiones se entiende sin perjuicio de lo establecido en la citada Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), que ha sido objeto de controversia constitucional, aunque la misma ha quedado solventada mediante el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 12 de agosto de 2014.

La finalidad de esta Ley es que cualquier servicio prestado al amparo de cualquier normativa autonómica pueda ser ofertado o prestado en todo el territorio de España sin necesidad de trámite adicional, salvo en algunos casos. Se pretende eliminar el coste de someterse a diecisiete regulaciones autonómicas diferentes para operar en el Estado. El fundamento jurídico de tal disposición se encuentra contenido en el artículo 139.2 de la Constitución, según el cual *“(N)inguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y libre circulación de bienes en todo el territorio español”*.

Este criterio ya estaba recogido de algún modo en la legislación aprobada por el Parlamento Vasco. Así, por ejemplo, el artículo 40 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo, ya establece, tras su modificación mediante la Ley 7/2012, de 23 de abril, que *“(L)os prestadores establecidos en otras comunidades autónomas podrán ejercer libremente su actividad, de forma permanente o eventual, en la Comunidad Autónoma vasca”*.

El artículo 19.3 de la LGUM, objeto de varios recursos de inconstitucionalidad (Gobierno y Parlamento de Cataluña, Gobierno de Andalucía, etcétera) establece que *“(C)uando conforme a la normativa del lugar de destinado 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”*. De conformidad con el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación



Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el inciso *“la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos”* se entenderá *“en el sentido de que las autoridades de destino asumirán la plena validez de los requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías exigidos por las autoridades de origen para acceder a una determinada actividad económica, sin que tal asunción alcance al régimen de ejercicio que las autoridades de destino establezcan en su territorio”*.

b.- Profesiones.

La configuración jurídica de las profesiones permite una doble opción: las profesiones pueden ser libres y también pueden ser reguladas. El principio general es que, inicialmente, todas las profesiones son libres y sólo puede regularse una profesión cuando concurren intereses públicos de carácter constitucional. El Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia 42/1986 al respecto lo siguiente:

“...compete pues, al legislador, atendiendo a las exigencias de interés público y a los datos producidos en la vida social, considerar cuándo existe una profesión, cuándo esta profesión debe de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión 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 [...] Puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que el ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional”.

La regulación del acceso y del ejercicio de determinadas profesiones del deporte obliga a determinar si las profesiones del deporte serán tituladas o no. El Anteproyecto no regula profesiones tituladas, es decir, aquellas profesiones *“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). Los elementos configuradores de la profesión titulada son: la determinación de la actividad profesional reconocida formalmente como profesión, la especificación de los títulos académicos de educación superior y una vinculación legal entre la profesión y esa titulación académica de educación superior.

El Anteproyecto de Ley no contiene esos tres elementos pues, aunque determina una serie de profesiones del deporte estableciendo su ámbito funcional general, no exige estar en posesión de un título académico oficial de educación superior. La Ley exige cualificaciones profesionales y éstas se pueden acreditar por un título académico –no necesariamente de educación superior-, por un certificado de profesionalidad, por una experiencia profesional formalmente reconocida por la Administración, etcétera. Con arreglo a tal criterio se encuentran en el elenco de titulaciones oficiales que acreditan cualificaciones profesionales, títulos que no son de educación superior como el de Técnico en Conducción de Actividades Físico-Deportivas en el Medio Natural o el título de Técnico Deportivo de la modalidad deportiva correspondiente.

En este Anteproyecto de Ley se ha optado, al igual que en las Leyes reguladoras de otras profesiones, por exigir cualificaciones profesionales, que se pueden acreditar mediante títulos académicos universitarios pero también mediante títulos no académicos, académicos de educación no superior, etcétera.

Otra cuestión que debe reseñarse necesariamente en esta memoria es el concepto de profesión. En algunos preámbulos de textos legales reguladores de profesiones ya se reconoce que el concepto de profesión es un concepto que ha sido desarrollado fundamentalmente desde la sociología en función de una serie de presupuestos (formación, autonomía, capacidad autoorganizativa, etcétera) y es evidente que algunos de ellos pueden encontrarse en crisis en la actualidad. La evolución de la sociedad y los modos de articular la prestación de servicios profesionales han desconfigurado el antiguo concepto de profesión y su ejercicio individual. La existencia de prestaciones profesionales bajo relaciones de dependencia laborales o funcionariales, o la misma admisión de sociedades de profesionales, ha obligado a



replantear el concepto mismo de profesión y hoy nadie duda que existen profesiones, incluidas las del deporte, que se ejercen bajo fuertes relaciones de dependencia o con escasa autonomía o capacidad de autoorganización.

Por todo ello, no se puede ocultar que en la actualidad existe una gran confusión y dificultad a la hora de identificar, en general, cuáles son, o cuáles deben ser, las profesiones objeto de regulación. De esta dificultad no se escapa, evidentemente, el mundo del deporte en el que, se viene reiterando en esta memoria, también se confunden frecuentemente las profesiones con las titulaciones o, también, con los puestos de trabajo, ocupaciones o funciones. En el estudio encargado por la Comisión Europea, elaborado por la red de Institutos de Ciencias del Deporte y titulado “*Deporte y empleo en Europa*” (1999), se señalaba lo siguiente: “*se considera que una profesión existe cuando dispone de un reconocimiento social basado en la existencia de: una organización profesional propia (sindicato u organización profesional); una o varias formaciones específicas; una forma de reconocimiento legal (título oficial, convenio colectivo que la menciona, etcétera)*”. Sin embargo, la presente propuesta legislativa de acotación de profesiones prescinde de alguno de dichos requisitos; la existencia de una organización profesional propia no es un presupuesto previo para el reconocimiento de una profesión; en ocasiones es una consecuencia jurídica de dicho reconocimiento, no un *prius*. La profesión de entrenador, tal y como es configurada en la actualidad, es reconocible desde el siglo XIX y, sin embargo, no precisa de una organización profesional. La propuesta legislativa que incluye el Anteproyecto se ha basado en dos presupuestos; deben ser actividades profesionales que cuentan con unas formaciones académicas específicas, con independencia de sí gozan o no de una organización profesional y deben ser actividades profesionales que cuenten con una identidad o reconocimiento social histórico.

c.- Deporte.

La regulación del ejercicio de las profesiones propias del deporte precisa, naturalmente, acotar cuál es ese ámbito material denominado “*deporte*”. Entre las profesiones del deporte que existen en la actualidad cabe destacar a aquellas



relacionadas con el campo del deporte profesional, fundamentalmente aquellas que se mueven en torno al espectáculo deportivo. Este sector del fenómeno deportivo ha generado una auténtica economía con innumerables actividades profesionales: entrenadores, deportistas, árbitros, etcétera.

Pero el universo del deporte no se circunscribe sólo al ámbito más mercantilizado del espectáculo, al ámbito de la alta competición o al ámbito profesional, sino que, dada la policromía del deporte, existen otras numerosas manifestaciones deportivas generadoras de actividades profesionales. El deporte responde a la demanda de un importante sector de la población que ve en él un instrumento para el ocio, para el esparcimiento, para la recreación, para la estética o, simplemente, para una vida sana. Y estas dimensiones del deporte originan también un considerable número de profesiones.

La exigencia de cualificaciones en el deporte no se circunscribe en el Anteproyecto a la típica realización de actividades de entrenamiento o enseñanza en el deporte sino que se extiende a las actividades de *“dirección”* y *“cualesquiera otras que se establezcan relacionadas con las actividades físico-deportivas”*. Las profesiones que se regulan en este Anteproyecto de Ley se pueden agrupar básicamente, y sin perjuicio de que también cabría hacer otras clasificaciones, en los siguientes sectores:

- **Ámbito educativo.** Las profesiones propias del ámbito educativo se extienden a las enseñanzas de la Educación Física en las distintas etapas, ciclos, grados, cursos y niveles en que se organiza nuestro sistema educativo: educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional, etcétera. La existencia de profesiones de la enseñanza está admitida internacionalmente.
- **Ámbito competitivo.** El ámbito del deporte de competición es otro de los sectores básicos de demanda de profesionales. Por supuesto, dentro del deporte de competición cohabitan realidades muy diferentes. La competición profesional o la competición de alto nivel requieren profesionales de alta especialización en los aspectos directamente deportivos (entrenadores,



deportistas, psicólogos, médicos, etcétera). La competición deportiva de nivel medio, que representa la actividad que realiza un porcentaje elevado de los deportistas con licencia, demanda asimismo profesionales pero con una cualificación diferente. La competición deportiva de nivel básico requiere otra cualificación.

- **Ámbito recreativo.** El ámbito recreativo en todas sus manifestaciones (con fines de salud, de estética, de simple ocupación del tiempo libre, etcétera) es el que ha manifestado mayor expansión y es el que ofrece un importante campo de actuación profesional. Existen varios factores que constituyen causas de la proliferación de profesionales en este sector. El crecimiento del deporte para todos y la incorporación progresiva a la práctica deportiva de numerosos colectivos con una presencia que históricamente ha sido minoritaria (mujeres, personas de la tercera edad, discapacitados, etcétera) así como el cada vez mayor interés de los antiguos deportistas en mantener en una edad adulta una práctica deportiva continuada son circunstancias que han constituido considerable aumento de la práctica deportiva recreativa. Asimismo, el aumento progresivo del interés por la práctica de los denominados deportes de aventura, de riesgo, en el medio natural, o el fenómeno social de la revalorización del propio cuerpo por motivos estéticos o de salud o de bienestar personal, han potenciado este subsector del deporte y han alimentado una extraordinaria presencia de profesionales, muchos de ellos sin una formación adecuada para ello.
- **Ámbito de la dirección deportiva.** En este ámbito también existen, sin lugar a dudas, numerosos profesionales en el deporte que, a diferencia de los meros gestores de instalaciones deportivas o de entidades deportivas, aplican en su actividad profesional las ciencias de la actividad física y del deporte.

En este tema de la regulación de las profesiones no deben confundirse “*las profesiones relacionadas con el deporte*”, que son innumerables, con “*las profesiones del deporte*”, que son las que deben ser abordadas por la nueva Ley. Este es el criterio expuesto en el Estudio “*Deporte y empleo en Europa*”, de la Dirección General X de la



Comisión Europea, con la participación de la Red Europea de Institutos de Ciencias del Deporte y del Observatorio Europeo del Empleo Deportivo (1999), antes citado. Aunque el presente Anteproyecto se aparta de la división que efectúa dicho estudio europeo, debe apuntarse que tal documento incluye cinco grandes grupos de “*profesiones del deporte*”:

- deportistas
- jueces deportivos
- animadores deportivos
- monitores deportivos
- entrenadores deportivos

El Anteproyecto de Ley no afronta, por diferentes razones, la regulación de todas las profesiones en torno al deporte vasco –médicos, psicólogos, abogados, fisioterapeutas o nutricionistas especializados en el ámbito del deporte- sino aquellas profesiones que se manifiestan en el seno del deporte y que, además, precisan la aplicación de conocimientos y técnicas de las ciencias de la actividad física y del deporte. En las profesiones antes citadas, el deporte sólo constituye un área de especialización o actuación de esos profesionales, no siendo más que un elemento accesorio de su actividad profesional y, por tanto, no es el elemento definitorio o consustancial de su actividad profesional.

Tampoco aborda el Anteproyecto de Ley la regulación de todas las profesiones específicas del deporte. El legislador vasco puede optar por dejar libres de regulación determinadas profesiones propias del deporte. Acogiéndose a dicha posibilidad legal, el Anteproyecto deja fuera de la regulación numerosas profesiones del deporte (deportistas profesionales, árbitros, agentes o intermediarios de deportistas, etcétera). Se trata de profesiones tradicionales en el ámbito del deporte en las que no se encuentra amenazada la salud y la seguridad de los deportistas. Por supuesto, ello no significa que estas actividades profesionales que quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Ley se encuentren libres de ataduras y sin normas. Algunas de ellas pueden contar con otras normas sectoriales como las laborales, o las federativas. Es el caso, por ejemplo, del Real Decreto 1006/1985, por el que se regula la relación



laboral especial de los deportistas profesionales, o el caso de la normativa federativa sobre agentes de deportistas.

A lo largo de la Ley se ha evitado emplear expresiones como “*actividad física y deportiva*”, “*educación física, actividad física y deporte*” y similares. Se ha optado por utilizar, siguiendo el criterio de la vigente Ley 14/1998 y de la mayoría de las Comunidades Autónomas, el término “*deporte*” como comprensivo de todas las realidades diferentes que se pueden englobar bajo esa área. El deporte es concebido en el Anteproyecto de forma amplia. A los efectos de esta Ley, el término deporte engloba todas las manifestaciones físicas y deportivas contempladas en la legislación deportiva y no se ciñe a las modalidades y disciplinas reconocidas oficialmente. En virtud de ello, el término deporte incluye a todas las actividades físicas y deportivas realizadas en el seno del deporte federado, del deporte escolar, del deporte universitario, del deporte para todos, del deporte recreativo o de otras estructuras y con independencia de que su fin sea la educación física, la competición, la iniciación, el aprendizaje, el rendimiento, la salud, la recreación, el ocio o fines análogos.

d) Sector público y sector privado.

La Ley regula el ejercicio profesional por cuenta propia y ajena y resulta igualmente aplicable tanto si la profesión se ejerce en el sector público como en el sector privado. Asimismo, la obligatoriedad de la Ley será exigible con independencia de la tipología o naturaleza de las entidades donde desarrollen las actividades profesionales.

En el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, de fecha 30 de julio de 2008, para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas sobre la Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte, ambas partes consideraron coincidieron en interpretar que la referencia al ejercicio de las profesiones del deporte en el sector público ha de entenderse circunscrita al ámbito del sector público de la Generalitat y de las



Administraciones locales de Cataluña. Este es el criterio que también se sigue en el Anteproyecto, que se ciñe al sector público vasco.

e) Ejercicio profesional. Voluntariado.

En la medida que el Anteproyecto de Ley regula el acceso y ejercicio de las profesiones del deporte quedan fuera de la regulación las actividades técnico-deportivas realizadas por el voluntariado deportivo, es decir, sin carácter profesional. Se considera ejercicio profesional, a los efectos de la Ley, la prestación de servicios bajo remuneración, quedando excluida la actividad realizada en el marco de relaciones de voluntariado y la actividad desarrollada en el seno de relaciones de amistad, de carácter familiar o de benevolencia. Este es el criterio asumido en el Estudio “*Deporte y empleo en Europa*” (1999), de la Dirección General X de la Comisión Europea, con la participación de la Red Europea de Institutos de Ciencias del Deporte y del Observatorio Europeo del Empleo Deportivo, que reserva “*la categoría de profesiones del deporte a todas personas que ejercen una actividad deportiva remunerada*”. Dicho documento señala que “*las directivas europeas relativas a la libre circulación estiman que existe una profesión cuando se ejerce a cambio de una remuneración*”.

Es cierto que el voluntariado deportivo desempeña en el campo del deporte un papel trascendental, especialmente a través de los entrenadores y monitores, pero quienes desempeñan una actividad deportiva de forma altruista y desinteresada, sin remuneración, o sólo con pequeñas compensaciones por los gastos de la actividad, no pueden ser incluidos dentro del ámbito de aplicación de una Ley que regula el ejercicio profesional.

Sin perjuicio de que la presente Ley sólo regula el acceso y ejercicio profesional y quedan excluidas de su ámbito de aplicación las actividades en régimen de voluntariado y análogas, el Anteproyecto establece que las Administraciones Públicas y demás entidades públicas o privadas competentes deberán establecer reglamentariamente los requisitos de cualificación del voluntariado para la participación en sus actividades deportivas. Tales requisitos serán idénticos a los



establecidos para los profesionales en la presente ley al objeto de garantizar la salud y seguridad de las personas participantes. No resultaría concebible que los ciudadanos destinatarios de los mismos servicios de profesionales y voluntarios sean acreedores a una menor protección de su salud y seguridad cuando son guiados, controlados o asesorados por voluntarios.

f) Actividades excluidas.

En el articulado del Anteproyecto de Ley se excluye expresamente del ámbito de aplicación determinadas actividades profesionales relacionadas con el deporte. En la tramitación de algún proyecto legislativo análogo se ha sugerido, en el trámite de audiencia, que *“las exclusiones del cumplimiento de la Ley aparezcan en las disposiciones adicionales”*. No resulta posible atender esta sugerencia por cuanto, en realidad, no existe una excepción de cumplimiento de la Ley, sino una delimitación negativa del ámbito de aplicación de la Ley.

Una de las actividades profesionales excluida del ámbito de aplicación de la Ley es el buceo profesional o el buceo no deportivo o recreativo. Se trata de una actividad profesional que ha contado con una normativa propia, que no ha venido emanada de la Administración deportiva.

También han sido excluidas del ámbito de aplicación las actividades profesionales de salvamento y socorrismo no deportivo. Dentro de la Familia Profesional de las *Actividades Físicas y Deportivas*, prevista en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, se encuentra la cualificación profesional de *“Socorrismo en instalaciones acuáticas”*. Sin embargo, el borrador de Anteproyecto de Ley ha optado por la no regulación de la profesión de socorrista. La función general del socorrista es velar por la seguridad de los usuarios de piscinas, playas y otros medios acuáticos, previniendo situaciones potencialmente peligrosas e interviniendo de forma eficaz ante un accidente o situación de emergencia. Tal actividad se desarrolla tanto en el ámbito público como privado (ayuntamientos, infraestructuras privadas de servicios deportivos, empresas turísticas, etcétera) en espacios de actividad acuática diversa,



es decir, no ligada al deporte necesariamente; se desarrolla en piscinas deportivas, en piscinas recreativas convencionales, en piscinas naturales, en parques acuáticos, en parques temáticos, etcétera. Los sectores productivos donde se desarrolla la actividad profesional son muy diferentes (deportes, educación, turismo, ocio o tiempo libre). El Anteproyecto de Ley tiene como objeto regular profesiones del deporte, es decir, profesiones que sean propias del deporte, y es evidente que la profesión de socorrista se puede desarrollar en instalaciones deportivas pero también en playas, ríos, parques temáticos, es decir, instalaciones que no son propiamente deportivas, y al margen del deporte. Se sigue el mismo criterio que se tiene con otras profesiones presentes en el deporte. Un masajista, un fisioterapeuta, un médico o un técnico de mantenimiento también pueden desarrollar su actividad en instalaciones deportivas pero no son profesiones características o propias del deporte.

Las actividades profesionales de paracaidismo no deportivo tampoco se encuentran en el ámbito de aplicación de la Ley, pues el paracaidismo constituye otra actividad profesional que tiene su proyección en diferentes campos diferentes al estrictamente deportivo, como es el militar.

El Anteproyecto también excluye de su ámbito de aplicación las actividades profesionales basadas en la conducción de aparatos o vehículos de motor, de carácter no deportivo.

Siguiendo el mismo criterio también se excluye del ámbito de aplicación de la Ley a las actividades profesionales de manejo o gobierno de embarcaciones de recreo, de carácter no deportivo. Existe un reconocimiento general de que la actividad náutico-deportiva constituye una manifestación autónoma y con tintes propios respecto a otras actividades marítimas y deportivas. Se trata de una realidad diferente y su regulación, en lo que atañe al ejercicio de las profesiones ligadas a ese sector, reivindica un ordenamiento también diferente. La actividad náutica cuenta con un régimen propio y diferenciado, presenta una serie de peculiaridades que aconsejan un tratamiento propio en esa materia. Las personas que desarrollan profesionalmente su actividad en el sector náutico-deportivo se encuentran sometidos a un régimen normativo singularizado con el objeto de garantizar unos estándares mínimos de seguridad en la



navegación. Por dicha razón, uno de los requisitos para desarrollar actividades náutico-deportivas es la obtención de la denominada “*titulación náutica*” que tiene por objeto habilitar a las personas al gobierno de determinadas embarcaciones (Capitán de Yate, Patrón de Yate, Patrón de Embarcación, Patrón para Navegación Básica, Patrón de Moto Náutica, etcétera).

El Anteproyecto excluye expresamente, a pesar de la demanda del sector, la regulación de las actividades profesionales de gestor de instalaciones deportivas o de entidades deportivas. La profesión de gestor deportivo no es una profesión que precisa la aplicación de conocimientos y técnicas de las ciencias de la actividad física y del deporte. Quien gestiona instalaciones deportivas o entidades deportivas puede acreditar cualificaciones profesionales que no guardan relación con las ciencias de la actividad física y del deporte.

Por último, se excluyen en el texto articulado las actividades profesionales de preparación física en los centros de las Fuerzas Armadas radicados en el País Vasco. La razón de esta exclusión radica en que la Ley trata de regular el acceso y ejercicio profesional en el sector público vasco.

A mayor abundamiento debe significarse que tales materias excluidas han sido, en su caso, reguladas desde títulos competenciales ajenos al deporte y ello constituye otro aval al criterio seguido en el Anteproyecto para excluir a este sector de su ámbito de aplicación.

F.- TÍTULO DE LA LEY.

En materia de directrices de técnica normativa se viene reiterando que el título de una Ley forma parte importante del texto legal pues permite su identificación, interpretación y cita. El título se debe iniciar siempre con la identificación del tipo de disposición: Anteproyecto de Ley, Proyecto de Decreto, etcétera. En este caso no cabe duda que nos encontramos con un texto que debe aprobarse inicialmente como “*Anteproyecto de Ley*” antes de su remisión al Consejo de Gobierno para que este órgano lo apruebe



como “*Proyecto de Ley*” y lo remita al Parlamento Vasco para su tramitación parlamentaria.

El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de dicha disposición, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre, según las directrices de técnica normativa comúnmente aceptadas, debe ser clara y concisa, evitando descripciones o extensiones inadecuadas para la identificación o cita.

En el título del Anteproyecto de Ley se ha optado por realizar alguna modificación respecto a la Ley 3/2008, de Cataluña. Por un lado, se hace una mención al ámbito territorial de aplicación, País Vasco, siguiendo así el criterio de otras Leyes como, por ejemplo, las siguientes:

- Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994 de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.
- Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.
- Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco.
- Ley 11/2012, de 14 de junio, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Ley 15/2008, de 19 de diciembre, de creación de diversos cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi.
- Ley 2/2008, de 28 de mayo, de tercera modificación de la Ley de Policía del País Vasco.



- Ley 11/2007, de 26 de octubre, de Bibliotecas de Euskadi.
- Ley 6/2007, de 22 de junio, de modificación de la Ley 5/2006, de 17 de noviembre, de Patrimonio de Euskadi.
- Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi.
- Ley 10/2006, de 29 de diciembre, de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi.
- Ley 7/2006, de 1 de diciembre, de Museos de Euskadi.
- Ley 4/2013, de 20 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2014.

Asimismo, se ha optado por referir la Ley al acceso y ejercicio a las profesiones del deporte por las razones que ya se han indicado a lo largo de la memoria. Tanto el acceso como el ejercicio constituyen dos realidades diferenciadas.

Por último, se emplea el término *deporte* interpretando este fenómeno social en su contenido más amplio y comprensivo de todo tipo de actividades. Ya se ha tenido oportunidad de indicar con anterioridad que son innumerables los fundamentos y criterios que avalan tal opción legislativa. La propia denominación del título competencial deporte (10.36 del Estatuto de Autonomía), la denominación de los organismos con competencias en la materia (Consejo Superior de Deportes, Dirección General de Deportes, Secretaría General del Deporte, Dirección de Juventud y Deportes del Gobierno Vasco, Consejo Vasco del Deporte, etcétera), la denominación de los documentos estratégicos (Plan Vasco del Deporte), o las denominaciones de las propias Leyes deportivas aprobadas por las comunidades autónomas, revelan que el término “*deporte*” es comprensivo de múltiples y diferentes manifestaciones. Es decir, no se ciñe al ámbito de las modalidades y disciplinas deportivas.



G.- OBJETIVOS Y PROPUESTAS DEL PROYECTO.

a) Consideraciones previas.

Ya se ha señalado anteriormente que, según las citadas directrices de técnica normativa, debe acompañarse a cada proyecto legislativo una memoria, que responde a un análisis más amplio del proyecto en el que se debe tener en cuenta la situación o problema al que se pretende dar una respuesta legal, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejan optar por las alternativas propuestas y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta.

Precisamente, a este requerimiento atiende el presente apartado de la memoria que trata de justificar las propuestas que contiene el borrador del Anteproyecto de Ley.

b) Margen de libertad para la regulación de las profesiones. Incidencia de la regulación en la actividad económica.

Como ya se ha apuntado, hasta la fecha las profesiones del deporte no se encuentran reguladas en el País Vasco. Tan sólo dispone de una regulación parcial la profesión de Profesor o Profesora, pero no específicamente la Profesión de Profesor o Profesora de Educación Física, mediante la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

A la hora de afrontar la regulación del ejercicio de las profesiones del deporte en el País Vasco se suscitan en cascada numerosas interrogantes: ¿cuándo podemos considerar que existe una profesión? ¿qué instancia ostenta competencias para decidir tal realidad? ¿cuándo puede pasar una profesión de ser enteramente libre a ser profesión titulada? ¿puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio con total libertad?

De entrada, conviene advertir que el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 24 de julio de 1984, interpreta que “*la regulación del ejercicio profesional, en cuanto no*



choque con otros principios constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente”. Es decir, es el correspondiente Parlamento quien ostenta ese amplio margen para regular las profesiones del deporte. Por supuesto, el legislador vasco no goza de una libertad absoluta para convertir cualquier profesión libre en una profesión titulada. Tal transformación implica una reducción de la libertad personal que sólo puede producirse por Ley cuando lo exige el interés público.

Uno de las posibles objeciones que puede formularse a un proyecto de esta naturaleza es su posible distorsión de la actividad económica y que la regulación de las profesiones del deporte, como cualesquiera otras profesiones, puede resultar excesiva y generar más costes que beneficios. Este es, por ejemplo, el enfoque de algunos órganos gubernamentales competentes en materia de economía que, como regla general, son contrarios a la regulación de las profesiones por dicha razón. Ante esta objeción debe apuntarse que la regulación de las profesiones del deporte a través del Anteproyecto proporciona, indudablemente, más e importantes beneficios que supuestas desventajas:

- a. La necesidad de regulación por razones de salud, seguridad y defensa de los consumidores y usuarios es reconocida expresamente por todos los poderes públicos, estatales y autonómicos, e incluso por el Tribunal Constitucional. Y tales bienes jurídicos a proteger son, sin duda, de mayor valor o relevancia que una supuesta distorsión de la actividad económica.
- b. No existen alternativas jurídicas a la regulación. Resulta muy difícil dar una solución satisfactoria a los problemas de salud y seguridad en el amplio ámbito de los servicios profesionales en el deporte si no se ordena el acceso y ejercicio profesional.
- c. La sugerencia de que sean las federaciones deportivas las que regulen esta problemática, que ya se ha sugerido desde algún ministerio, no cabe ser atendida pues no puede perderse de vista que el universo del



deporte no se ciñe a las competiciones federadas; en el País Vasco existe una extraordinaria práctica deportiva, competitiva o no, al margen de las federaciones: el deporte practicado por razones de salud, ocio o recreación, el deporte universitario, el deporte escolar, el deporte de competición organizado por otras estructuras, etcétera. Si se encomienda la regulación de toda la problemática de la salud y la seguridad de los servicios profesionales a las federaciones se está cometiendo un grave error; se ignoran todas las demás realidades del deporte promovidas por las corporaciones locales, centros deportivos privados, centros escolares, empresas, etcétera.

- d. Tal y como se apunta en el estudio denominado “*Programa Nacional de Reformas y Ordenación de las Profesiones de la Actividad Física y del Deporte*”², la regulación del ejercicio de algunas profesiones del deporte “*tendrá un impacto muy favorable sobre los factores de producción, los mercados y el entorno empresarial, por el aumento de la calidad y la seguridad en los servicios y del capital humano en los diversos entornos y niveles profesionales de la actividad física y del deporte. Favorecerá la competencia y la regulación de este ámbito socio-económico. Aumentará la eficacia de la Administración Pública cuando oferta instalaciones y actividades físico deportivas, sobre todo incidiendo en la seguridad y derechos de los usuarios. Mejorará e incrementará el mercado de trabajo, rentabilizando la inversión formativa por incremento de productividad y aumento de empleo...*”. Siguiendo las conclusiones de este informe debe resaltarse que es indudable que una regulación de estas características contribuirá a corregir la situación de sobrecualificación, corrección que favorece la mejora de nuestro sistema productivo, y al mismo permitirá también acabar con la situación de infracualificación, tan peligrosa para la salud y seguridad de los que reciben los servicios de estos profesionales.

² Su autor es Rafael Martín Acero, Decano de la Facultad de Ciencias del Deporte y la Educación Física (INEF Galicia) y Presidente de la Conferencia Española de Institutos y Facultades de Ciencias de la Actividad Física y del Deporte. Tal trabajo es de 7 de abril de 2007.



Es cierto que la exigencia de cualificación representa, subjetivamente, una limitación al derecho de libre ejercicio de un oficio o profesión. Objetivamente, constituye una barrera que limita el acceso al ejercicio de aquella actividad restringiendo con ello el número de posibles oferentes del servicio. Sin embargo, tal y como reconoció expresamente el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC)³, *“esta restricción está justificada en la medida en que la protección de los usuarios de los servicios profesionales aconseje prohibir su prestación a quien no tenga los conocimientos especializados pertinentes”*. Asimismo, el TDC señalaba que *“prácticamente en todos los países, el poder público suele decidir que, para ejercer determinados oficios o profesiones, es requisito indispensable haber demostrado tener los conocimientos necesarios para desempeñar la profesión”*. En opinión del TDC *“no parece que, tal como ha sido administrada hasta hoy en España la exigencia de titulación, haya creado graves problemas de competencia. Ello se ha debido, probablemente, a que el Estado ha reservado la facultad de concesión de los títulos académicos y no ha delegado la misma en los Colegios profesionales. Por tanto, consideramos que esta restricción, hoy por hoy, opera de forma adecuada y cumple con el interés público de garantizar unos conocimientos mínimos y no está impidiendo la competencia entre los profesionales”*.

A tenor de dicha doctrina del TDC en la materia de profesiones, cabe señalar en esta memoria que la restricción contenida en esta Ley está justificada en la medida en que la protección de la salud y la seguridad de los usuarios de los servicios deportivos profesionales aconsejan prohibir su prestación a quien no tenga los conocimientos especializados pertinentes. Y dicha restricción opera de forma adecuada pues cumple un interés público de garantizar la salud y seguridad de los ciudadanos.

En la medida que una Ley de estas características, que exige cualificaciones profesionales para el ejercicio profesional, puede generar dudas respecto a su compatibilidad con el principio constitucional de la libre competencia, el artículo 16.2 del Anteproyecto de Ley, siguiendo la redacción de otras Leyes, establece que el acceso y ejercicio de las profesiones reguladas en la Ley y la intervención de las

³ En el documento *“Propuesta para adecuar la normativa sobre profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España”*, Junio 1992.



organizaciones colegiales estarán sujetos a la legislación sobre Defensa de la Competencia y sobre Competencia Desleal.

c) Exclusividad y concurrencia de titulaciones.

El objetivo de reconocimiento y regulación legal de las profesiones tropieza por lo general con la dificultad de descifrar tales profesiones y, posteriormente, reconocer un espacio exclusivo para cada una de ellas. Además, la tarea se encuentra con la dificultad añadida de supeditar dichas profesiones a la exigencia de determinadas cualificaciones profesionales que, tradicionalmente, se han acreditado mediante los correspondientes títulos académicos oficiales.

Para la atribución de funciones a las diferentes profesiones que van a ser objeto de regulación se han tenido en consideración, obviamente, el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y los títulos académicos oficiales existentes, que configuran diferentes perfiles profesionales que cualifican para el desempeño de actividades profesionales en diversos ámbitos.

El criterio general que se ha pretendido seguir en el Anteproyecto de Ley es condicionar el acceso a una profesión del deporte a una cualificación profesional que se puede acreditar a través de diferentes títulos académicos oficiales, pero también a través de certificados de profesionalidad, etcétera. Nuestro ordenamiento jurídico ha contemplado tradicionalmente en otros sectores una concurrencia de titulaciones académicas oficiales para el desarrollo de una determinada profesión y parece razonable alejarse de cualquier exclusivismo de titulaciones que, además, no respondería al complejo marco jurídico de los títulos académicos oficiales existente en la actualidad en el sector deportivo. Tal marco, como ya se ha apuntado, está en continua renovación, poco asentado, y en él se superponen niveles de formación sin una clara disección de sus respectivos espacios profesionales. Este escenario de las titulaciones académicas en el deporte y el desorden y desestructuración que viven las actividades profesionales en torno al deporte obligan a que la propuesta legislativa no



se base en soluciones radicales de exclusividad para quienes han acreditado una determinada formación académica.

Un tema muy delicado en las leyes reguladoras de las profesiones es la cuestión de los ámbitos competenciales de las profesiones. En esta propuesta legislativa, siguiendo el modelo de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, se reconocen simultáneamente espacios competenciales compartidos interprofesionalmente y espacios específicos de cada profesión. Por ello, en la propuesta contenida en este Anteproyecto de Ley no se ha pretendido determinar las competencias de unas y otras profesiones de una forma muy cerrada y concreta, sino que el texto articulado posibilita una cierta flexibilidad en previsión de que las praxis cotidianas de los profesionales evolucionen.

Los listados de atribuciones de las distintas profesiones contenidos en la presente Ley tienen por objeto establecer un ámbito funcional general de cada profesión y como consecuencia de ello tienen un carácter enunciativo y no limitativo. Por ello, conviene señalar en esta memoria que, al margen de las atribuciones citadas, los profesionales objeto de regulación en la Ley gozarán de los derechos, facultades y prerrogativas reconocidas por otras disposiciones como, por ejemplo, las educativas.

En el Anteproyecto se deja sentado que las atribuciones vinculadas en esta Ley a determinadas profesiones mediante la posesión de las correspondientes cualificaciones profesionales no constituye una limitación del ámbito profesional de las titulaciones académicas que acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales. Por ejemplo, la impartición de docencia en el régimen especial de las enseñanzas deportivas puede ser realizada en determinadas materias por un/a Licenciado/a o Graduado/a en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte⁴, o por un/a Técnico/a Deportivo/a Superior, y, sin embargo, no aparecen tales atribuciones en la Ley. ¿Cuál es la razón? La Ley pretende regular la profesión de Profesor o Profesora de Educación Física, pero no pretende regular las atribuciones profesionales

⁴ La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, establece en su artículo 37 que las enseñanzas universitarias se estructuran entres ciclos: Grado, Máster y Doctorado de modo que la superación de tales enseñanzas dará derecho a la obtención de los títulos oficiales correspondientes.



de un concreto título académico. Por tanto, la persona que ostente la Licenciatura o Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte podrá realizar otras actividades profesionales, aunque no estén previstas en la Ley.

d) Cualificaciones y competencias profesionales.

La Constitución, en su artículo 40, exige a los poderes públicos el fomento de la formación y readaptación profesionales, instrumentos de esencial importancia para hacer realidad el derecho al trabajo, la libre elección de profesión u oficio o la promoción a través del trabajo.

En cumplimiento de dicho mandato, se aprobó la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, desarrollada por el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, aplicable en todo el Estado sobre la base del artículo 7.1 de la Ley Orgánica. Dicho Catálogo es el instrumento del Sistema Nacional de las Cualificaciones y Formación Profesional, que es el marco de las acciones formativas dirigidas a responder a las demandas del sector productivo. Tal Catálogo ordena las cualificaciones profesionales, susceptibles de reconocimiento y acreditación, identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional.



El citado sistema de reconocimiento y acreditación de cualificaciones profesionales, que también tiene un apartado dedicado al deporte, no debe confundirse con la regulación del ejercicio de las profesiones. De hecho, la Exposición de Motivos de la citada Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, aclara que este sistema de cualificaciones profesionales *“no supone en ningún caso la regulación de las profesiones tituladas en los términos previstos en el artículo 36 de la Constitución Española”*.

Como se ha señalado, el citado Real Decreto 1128/2003, antes citado, ordena las cualificaciones profesionales susceptibles de reconocimiento y acreditación, identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para














el ejercicio profesional. Y dicho Real Decreto, por el que se aprueba el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, contempla una familia profesional específica para el deporte denominada “*Actividades físicas y deportivas*”. El Catálogo, que ha sufrido posteriores modificaciones, contempla cinco niveles de cualificación y reconoce varias cualificaciones profesionales en la familia “*Actividades físicas y deportivas*”:

Nivel 1

- *AFD500_1* Operaciones auxiliares en la organización de actividades y funcionamiento de instalaciones deportivas. 146/2011  





Nivel 2

- *AFD096_2* Socorrismo en instalaciones acuáticas. 295/2004-
1087/2005-
1521/2007-
146/2011  
- *AFD159_2* Guía por itinerarios de baja y media montaña. 1087/2005-
1521/2007  
- *AFD160_2* Guía por itinerarios en bicicleta. 1087/2005-
1521/2007  
- *AFD161_2* Guía en aguas bravas. 1087/2005-
1521/2007  
- *AFD338_2* Guía por barrancos secos o acuáticos. 1521/2007  
- *AFD339_2* Guía por itinerarios ecuestres en el medio natural. 1521/2007  














- *AFD340_2* Socorrismo en espacios acuáticos naturales. 1521/2007  
- *AFD501_2* Balizamiento de pistas, señalización y socorrismo en espacios esquiables. 146/2011  
- *AFD502_2* Conducción subacuática e iniciación en buceo deportivo. 146/2011  
- *AFD503_2* Guía de espeleología. 146/2011  
- *AFD504_2* Iniciación deportiva en espeleología. 146/2011  
- *AFD505_2* Iniciación deportiva en hípica y ecuestre. 146/2011  
- *AFD506_2* Iniciación deportiva en natación y sus especialidades. 146/2011  
- *AFD507_2* Iniciación deportiva en vela con embarcaciones de aparejo libre y fijo. 146/2011  
- *AFD508_2* Iniciación y promoción deportiva en judo y defensa personal. 146/2011  
- *AFD538_2* Iniciación deportiva en la modalidad de salvamento y socorrismo en instalaciones acuáticas. 141/2011  
- *AFD612_2* Iniciación deportiva en esgrima. 1034/2011  






- AFD613_2 Iniciación deportiva en golf. 1034/2011  
- AFD614_2 Iniciación deportiva en piragüismo. 1034/2011  
- AFD615_2 Iniciación deportiva en tenis. 1034/2011  
- AFD663_2 Iniciación deportiva en karate. 1788/2011  
- AFD664_2 Iniciación deportiva en rugby. 1788/2011  
- AFD665_2 Iniciación deportiva en taekwondo. 1788/2011  

Nivel 3

- AFD097_3 Acondicionamiento físico en sala de entrenamiento polivalente. 295/2004-1087/2005-1521/2007-146/2011  
- AFD162_3 Acondicionamiento físico en grupo con soporte musical. 1087/2005-1521/2007-146/2011   
- AFD341_3 Actividades de natación. 1521/2007-146/2011  
- AFD509_3 Animación físico-deportiva y recreativa. 146/2011  
- AFD510_3 Animación físico-deportiva y recreativa para personas con discapacidad. 146/2011  



- *AFD511_3* Fitness acuático e hidrocinesia. 146/2011 
- *AFD539_3* Coordinación de servicios de socorrismo en instalaciones y espacios naturales acuáticos. 141/2011 
- *AFD616_3* Instrucción en yoga. 1034/2011 

De conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, la gestión del sistema se descentraliza en las Comunidades Autónomas, a las que corresponde la convocatoria y gestión de los procesos de evaluación y acreditación de las competencias. En el País Vasco, mediante el Decreto 119/1998, de 23 de junio, se creó el Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional. Sus funciones son, entre otras, identificar las necesidades de cualificación de los procesos productivos, del mercado de trabajo y de las personas, identificando y definiendo para ello, los estándares de competencia, con la intervención directa del sistema productivo; definir el «Repertorio Vasco de Cualificaciones Profesionales» que satisfaga las necesidades de la economía y de las personas, para su aprobación por el Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo Vasco de Formación Profesional; establecer los criterios para definir las competencias profesionales. Asimismo, mediante el Decreto 62/2001 se creó la Agencia Vasca para la Evaluación de la Competencia y la Calidad de la Formación Profesional. Los objetivos de dicha agencia son, entre otros, desarrollar un dispositivo de evaluación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y los aprendizajes no formales, y verificar, a su vez, la calidad de esa evaluación.

Las cualificaciones profesionales del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, antes citadas, no son propiamente títulos académicos o profesionales que habilitan directamente para el acceso y ejercicio de profesiones. Dichas cualificaciones profesionales deben ser entendidas como el conjunto de competencias profesionales adquiridas a través de un proceso formativo formal, e incluso no formal, que son objeto de los correspondientes procedimientos de evaluación y acreditación.



Las cualificaciones profesionales reflejan la capacidad para el acceso a las profesiones del deporte y vienen acreditadas oficialmente mediante diversas vías; títulos académicos, certificados de profesionalidad, etcétera.

Con arreglo a lo establecido en el artículo 8 de la citada Ley Orgánica, los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad tienen carácter oficial y validez en todo el territorio del Estado, son expedidos por las Administraciones competentes y tendrán los efectos que les correspondan con arreglo a la normativa de la Unión Europea relativa al sistema general de reconocimiento de la formación profesional en los Estados miembros de la Unión Europea y demás Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Dichos títulos y los certificados acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes los hayan obtenido y, en su caso, surten los correspondientes efectos académicos según la legislación aplicable.

¿Cómo integrar todo este sistema de cualificaciones profesionales en una Ley que regula el ejercicio de profesiones del deporte? La respuesta no es sencilla pues la escasa regulación legal de las profesiones va acompañada de insuficientes referencias al acceso a profesiones a través del sistema de acreditación y reconocimiento de las cualificaciones profesionales. Por añadidura, el marco de las familias profesionales y de las cualificaciones profesionales que forman parte de las mismas es muy dinámico. Buena prueba de ello es la Disposición Adicional única del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales:

“En atención a la evolución de las necesidades del sistema productivo y de las demandas sociales, el Gobierno podrá modificar las familias profesionales que se relacionan en el anexo I”.

En razón de todo ello, el presente Anteproyecto de Ley trata de recoger de manera nominal, además de los correspondientes a las enseñanzas deportivas de régimen especial, los títulos de Formación Profesional específicos del deporte (título de Técnico



Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas, título de Técnico en Conducción de Actividades Físicas y Deportivas en el Medio Natural, etcétera).

La Ley, de conformidad con el Derecho comunitario vigente en materia de reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados de la Unión Europea y siguiendo el criterio contenido en el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos, en relación con la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte de Cataluña, posibilita el ejercicio profesional mediante la acreditación de las competencias correspondientes. Además, en determinados supuestos y con ciertos requisitos, la acreditación de las competencias para el ejercicio de las profesiones reguladas en la Ley, no sólo puede realizarse mediante la vía general de títulos académicos determinados sino también mediante otras titulaciones, acreditaciones o certificados que resulten del ordenamiento vigente en cada momento.

Así, según la disposición adicional cuarta del Anteproyecto, el acceso y el ejercicio de las profesiones del deporte sólo puede realizarse, en principio, mediante la posesión de los títulos académicos y certificados determinados en esta Ley. Además, habilita al Departamento del Gobierno Vasco para que regule los supuestos, condiciones y procedimientos para acreditar las cualificaciones adquiridas por otras vías al objeto de permitir el acceso a las profesiones reguladas en la Ley.

Asimismo, la disposición transitoria primera establece que los requisitos de titulación establecidos en la Ley no se exigirán a quienes, a la entrada en vigor de la misma, acrediten de forma fehaciente, y con los requisitos que reglamentariamente se establezcan, que desarrollaban las actividades profesionales reguladas en la Ley. En el supuesto de que dichas personas tengan la posibilidad, al amparo de lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, de acreditar las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, deberán obtener tal acreditación en el plazo reglamentario que fije la Ley.



En la Disposición Transitoria Segunda se aborda la aplicación progresiva de la Ley para las profesiones de Monitor Deportivo o Monitora Deportiva y Entrenador o Entrenadora. Resulta absolutamente necesario que los requisitos de cualificación establecidos en la Ley para la profesión de Monitor Deportivo o Monitora Deportiva y de Entrenador o Entrenadora de una modalidad o especialidad deportiva sean exigibles a medida que vayan implantándose las titulaciones de Técnico/a Deportivo/a y Técnico/a Deportivo/a Superior en las correspondientes modalidades deportivas. Repárese que en el campo del deporte una buena parte de las ofertas formativas son las correspondientes al periodo transitorio previsto en la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 1913/1997.

Por ello, en todos aquellos ámbitos materiales propios del Monitor Deportivo o Monitora Deportiva y del Entrenador o Entrenadora en los que el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva verifique la falta de profesionales titulados para atender la demanda existente, la ausencia de formación oficial o la existencia de nuevos ámbitos deportivos, se contempla la habilitación a aquellas personas que acrediten la posesión de cualificación profesional inferior.

e) Empleo de denominaciones para designar a las profesiones.

Antes de entrar a examinar cada una de las profesiones reguladas en el Anteproyecto se ha de realizar una explicación previa sobre el empleo de las denominaciones de las profesiones contenidas en esta Ley. Se trata de una cuestión sobre la que, posiblemente, sea difícil conseguir un consenso absoluto como consecuencia de una insuficiente identidad profesional y de la repetida confusión histórica entre profesiones y titulaciones.

Sobre la insuficiente identidad profesional en el campo de las profesiones del deporte ya se ha venido escribiendo por la doctrina científica desde hace tiempo. Y la doctrina apunta que en este sector de las profesiones del deporte ha existido una histórica, dudosa e insuficiente definición identitaria. A lo largo del último siglo se han producido



algunas iniciativas tendentes a resolver este problema pero ninguna ha sido capaz de aportar un marco jurídico suficiente.

Respecto a la confusión histórica entre titulaciones académicas y profesiones, se ha huido de denominar a las profesiones con las denominaciones de las titulaciones pues esta medida resulta trascendental para evitar esa desafortunada confusión. La utilización de la denominación de una titulación académica para designar una profesión cuenta con algunos ejemplos pero ha sido objeto de lógicas críticas y, en todo caso, sólo estaría justificada en una titulación académica que conduzca a una sola profesión, pero no en el caso presente en el que una misma profesión (por ejemplo, Profesor o Profesora de Educación Física) puede ejercerse sobre la base de varias titulaciones académicas o en el que una misma titulación -Licenciado o Graduado o Licenciada o Graduada en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, o en Derecho- permite ejercer varias profesiones diferentes.

Ya hemos tenido oportunidad de reseñar en esta memoria que las titulaciones y las profesiones constituyen conceptos y ámbitos materiales diferentes y con títulos competenciales del Estado y de las comunidades autónomas, también diversos. La experiencia demuestra diariamente que cuando las personas son requeridas o preguntadas sobre su profesión (Monitor, por ejemplo) responden frecuentemente de forma equivocada proporcionando datos sobre su titulación académica (Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte. Y viceversa, cuando se solicita información sobre tu titulación académica (Licenciatura en Derecho) se responde con la denominación de una profesión (abogacía). La Licenciatura o Grado en Derecho es un buen ejemplo de tal confusión entre titulación y profesión y entre título académico y título profesional. Habitualmente, a los licenciados o graduados en Derecho se les identifica con la profesión de "Abogado" o "Abogada". Sin embargo, con la Licenciatura en Derecho se pueden ejercer diferentes profesiones previo cumplimiento de otros requisitos: Profesor, Abogado, Juez, Fiscal, Secretario Judicial, Notario, Registrador, Procurador, Agente de la Propiedad Inmobiliaria, Gestor Administrativo, Agente de la Propiedad Industrial, etcétera. Y al mismo tiempo una persona puede ejercer una misma profesión con titulaciones diferentes. Por ejemplo, se puede ejercer la profesión



de Profesor o Profesora de Educación Física estando en posesión de diferentes titulaciones.

Esta es, precisamente, una de las acertadas aportaciones que formuló el Ministerio de Economía y Hacienda, en un informe de 2 de abril de 2007, sobre uno de los borradores generados en el seno de la Comisión de Estudio del Consejo Superior de Deportes para la Regulación del Ejercicio Profesional en el Ámbito de la Actividad Física y el Deporte:

“En todo caso, lo que parece más grave a este respecto es que parte de un enfoque erróneo de identificar las profesiones con los títulos académicos. En efecto, en el artículo 3 se refiere como profesionales a quienes posean un título académico y no, como sería lo atinado, con quienes ejercen la actividad. Con ello se produce una confusión entre el ámbito de lo académico y el de la regulación de la actividad económica y profesional del todo indeseable”.

Por otra parte, también se han empleado en el Anteproyecto de Ley las denominaciones de profesiones ya asentadas o con tradición y, especialmente, denominaciones cortas. No parece razonable emplear denominaciones de profesiones que son excesivamente largas y no reconocibles en la vida real. Por ejemplo, no puede denominarse una profesión con una denominación tan larga como “*Técnico o Técnica en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte*”, como “*Técnico o Técnica en Animación de Actividades Físicas y Deportivas*”, o denominaciones análogas, salvo que se quiera correr el riesgo de emplear acrónimos y similares. Son denominaciones difíciles de identificar con profesiones. Además, uno de los requisitos es el de su fácil reconocimiento o identificación social.

En la elección de las denominaciones se han tenido en cuenta numerosos estudios, tesis doctorales, etcétera, publicados. Por ejemplo, en el año 2006 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Instituto de la Mujer) publicó un estudio⁵ en el que se contienen las cuatro profesiones contenidas en el Anteproyecto con la excepción de

⁵ *Las profesiones de la A a la Z. En femenino y en masculino*, realizado por EULALIA LLEDÓ



que no aparece el ámbito material de la profesión (por ejemplo, el deportivo) pues eso hubiera obligado a multiplicar la relación de las profesiones (por ejemplo, la de profesor) sobre la base de los innumerables campos de actuación. Aparecen tales profesiones por el siguiente orden:

Directora (Deportiva) y Director (Deportivo)
Entrenadora (Deportiva) y Entrenador (Deportivo)
Monitora (Deportiva) y Monitor (Deportivo)
Profesora (de Educación Física) y Profesor (de Educación Física)

Una de las grandes dificultades a las que debe hacer frente el Anteproyecto de Ley es el empleo de denominaciones de profesiones con distintas acepciones o que hacen referencia a distintos ámbitos. La Ley ha optado por emplear la denominación de *Director Deportivo* o *Directora Deportiva* en lugar de *Director Técnico* o *Directora Técnica* al objeto de singularizar la denominación de la profesión vinculándola al ámbito del deporte. La denominación de *Director Técnico* o *Directora Técnica* al igual que sucede con la profesión de *Monitora* o *Monitor*⁶, también se emplea en otras áreas sociales que nada tienen que ver con el deporte y, en definitiva, es preciso que cuando se escuche o lea la denominación se identifique de forma exclusiva con una profesión del deporte. Es cierto, como se ha apuntado anteriormente, que algunas denominaciones del deporte tienen distintas acepciones pero, debe insistirse, que ese es un problema irresoluble. Por ejemplo, en el mundo del ciclismo el concepto de *Director Deportivo* o *Directora Deportiva* tiene una connotación diferente a la empleada en el Anteproyecto de Ley. En el argot ciclista el Director Deportivo o Directora Deportiva es, en parte, equivalente al Entrenador o Entrenadora de otros deportes colectivos (balonmano, baloncesto, fútbol, etcétera). Asimismo, el término *Monitor* o *Monitora* es empleado para los entrenadores en los niveles más básicos de las competiciones deportivas (por ejemplo, en las categorías inferiores), pero también se utiliza en actividades físicas en el medio natural, en el aeróbic, en el fitness, etcétera.

⁶ La profesión de *Monitor* también se emplea en el ámbito de las actividades juveniles, de campamentos, actividades de ocio, etcétera, no deportivas.



La denominación de Entrenador o Entrenadora se debe completar con la de la modalidad o especialidad deportiva de que se trate, al igual que sucede con la denominación de las titulaciones de los técnicos deportivos.

El Anteproyecto incluye varias previsiones para la protección de las denominaciones. Por ello, sólo podrán utilizarse las denominaciones de las profesiones reguladas en la Ley cuando el ejercicio profesional se ajuste a lo dispuesto en la misma y en las demás normas aplicables. Asimismo, no podrán utilizarse otras denominaciones que, por su significado o por su similitud, puedan inducir a error con aquellas.

Tal y como se reseña en el apartado de esta memoria dedicado al impacto de género, se ha descartado la opción del empleo del sustantivo genérico masculino, criterio seguido por el propio Parlamento español en Leyes como, por ejemplo, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, o en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Se han seguido así las recomendaciones contenidas en las publicaciones editadas por el Instituto de la Mujer, pues en las mismas ya se señalan “*las dificultades del masculino para englobar el femenino*” y que debe evitarse, por tanto, usar el masculino “*en sentido genérico*”.

g) Profesiones reguladas en la Ley.

Las profesiones que inicialmente regula la Ley son las siguientes:

1.- Profesor o Profesora de Educación Física.

Entre las profesiones del mundo del deporte una de las más reconocidas es la de *Profesor o Profesora de Educación Física*, ya reconocida por el propio Tribunal Constitucional en la sentencia 194/1998, de 1 de octubre, como profesión colegiada. Realmente, de todas las profesiones reguladas en esta Ley es una de las que cuenta con una mayor regulación, a través de la legislación educativa, que se refiere a los profesores en general.



En las escasísimas monografías o estudios publicados sobre la materia se contiene un reconocimiento expreso de esta profesión. En el libro *Las profesiones del mundo del deporte*⁷ se reivindica “*la docencia deportiva como profesión*” y se enumera entre las citadas profesiones la de Profesor o Profesora de Educación Física. Asimismo, en la monografía titulada *La configuración jurídica de las profesiones tituladas*⁸ se dedica especial atención, en el capítulo dedicado a las profesiones, a la de “*Profesor de Educación Física*”.

La primera aclaración que procede hacer en esta memoria es la relativa a la denominación de la profesión. En el Anteproyecto de Ley se ha optado por incluir a los denominados “*maestros*” dentro de la profesión de “*Profesor o Profesora de Educación Física*” en la medida que los maestros también constituyen profesorado. Aunque la legislación educativa diferencia distintas categorías de profesorado lo cierto es que también ha venido englobando a los maestros dentro del género docente de los profesores. Por ejemplo, el artículo 19 de la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación, que se refería a la impartición de la Educación Física por maestros, los englobaba bajo la denominación de “*profesorado*”. Lo mismo se desprendía del Preámbulo del Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Ingreso, Acceso y Adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo. Idéntico criterio se sigue en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Aunque es evidente que a los profesores de la Educación Secundaria Obligatoria y a los profesores de la Educación Primaria se les denomina de forma diferente en ocasiones, no es menos cierto que ambos colectivos profesionales son considerados profesores y se les aplica todo el régimen de derechos y obligaciones del profesorado.

Una de las posibles objeciones que se pueden formular a esta regulación es que se trata de una materia que cuenta con una regulación propia del sector educativo, una regulación que es, además, de carácter básico, y que, por tanto, esta Ley no podría modificar. Las respuestas a este planteamiento pueden ser innumerables:

⁷ Su autor es Luis MIRACLE, Planeta, Barcelona, 1992.

⁸ Escrito por José María SOUVIRON MORENILLA y editado en 1988 por el Consejo de Universidades.



- a) La profesión de Profesor o Profesora de Educación Física se regula en esta Ley desde perspectivas diferentes a la materia educativa (formación obligatoria en reanimación cardiopulmonar, colegiación, presencia física, deberes deontológicos, etcétera). Por tanto, la legislación educativa básica no agota todo los aspectos de la profesión. Prueba acreditativa de ello es la abundante legislación autonómica que ha complementado facetas de la legislación básica del Estado. Piénsese, por ejemplo, en toda la legislación de las comunidades autónomas en materia de autoridad del profesorado, en materia de protección jurídica del profesorado, en materia de responsabilidad civil, etcétera.
- b) Las cualificaciones profesionales que contempla este Anteproyecto de Ley son respetuosas con las titulaciones fijadas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y tan sólo se procede a una especificación, que está en consonancia con los bienes constitucionales que se desean proteger (salud, seguridad, etcétera), de conformidad con la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional para esta profesión (STC 194/1998).
- c) Una normativa básica es, por esencia, un ordenamiento susceptible de desarrollo normativo y no podría concebirse el ordenamiento educativo aprobado por el Parlamento estatal como un ordenamiento “congelado” que no puede ser objeto de concreción por otra norma, máxime cuando reviste rango de Ley.
- d) El Anteproyecto establece que las cualificaciones exigidas al profesorado de Educación Física serán las establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación. Repárese en que el Anteproyecto de Ley no condiciona el ejercicio profesional de los profesores de Educación Física a titulaciones diferentes a las previstas en la legislación educativa sino que, en un deseo de regular dicha profesión sin fricciones, valora de forma preferente determinada cualificación profesional, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).



- e) La Ley 3/2008, de 23 de abril, de ejercicio de las profesiones de Cataluña, contempla la posibilidad de que la administración educativa catalana valore la formación específica en el ámbito de la actividad física y del deporte.

Quedan fuera de la Ley los requisitos de titulación para la impartición de las materias correspondientes a las ciencias de la actividad física y del deporte en las enseñanzas deportivas de régimen especial previstas en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, y en las enseñanzas deportivas del denominado periodo transitorio. No se puede perder de vista que esta Ley regula la profesión de Profesor o Profesora de Educación Física y no puede entrar a regular todos los supuestos de impartición de docencia en el ámbito de las ciencias de la actividad física y del deporte. Será cada Real Decreto de ordenación de la correspondiente titulación o enseñanza la que establezca los correspondientes requisitos de titulación.

También quedan fuera de esta profesión, por las mismas razones, las actividades profesionales de profesor en materias deportivas incluidas en las enseñanzas universitarias, en las enseñanzas de formación profesional, en las enseñanzas de la carrera militar, en las actividades formativas no formales y, en definitiva, en aquellas materias que no constituyen propiamente la docencia del área de Educación Física.

La profesión de Profesor o Profesora de Educación Física permite impartir en los citados niveles de enseñanza las correspondientes clases de Educación Física a los alumnos y realizar todas las funciones instrumentales o derivadas previstas en la legislación educativa tales como planificar, programar, coordinar, tutorizar, evaluar o dirigir la actividad docente.

Asimismo, el Anteproyecto dispone que las clases de Educación Física impartidas a los alumnos y alumnas requerirán la presencia física del profesor o profesora. Por tanto, quedan fuera de la obligada presencia física todas las funciones de los profesores vinculadas a la planificación, programación, tutorización, etcétera. Esta medida se encuentra justificada por la abundante casuística de siniestros en clases de educación física con ausencia del profesor o profesora.



2.- Monitor Deportivo o Monitora Deportiva.

También se reconoce en el Anteproyecto de Ley la profesión de Monitor Deportivo. En el Anteproyecto se propone una denominación de la profesión que no coincide literalmente con títulos oficiales existentes al objeto de evitar las peligrosas confusiones entre profesiones y titulaciones.

Y dentro de esta profesión de Monitor Deportivo se han contemplado actividades profesionales de muy diversa naturaleza. Así, en el grupo de los monitores también se ha incluido la actividad de animación deportiva. Precisamente, en los diferentes estudios sobre el mercado profesional en el campo del deporte aparece la actividad de animación deportiva como una de las actividades de mayor notoriedad en la sociedad actual.

También se incluye en esta categoría de Monitor Deportivo Profesional a los profesionales que son conocidos bajo denominaciones muy diferentes: entrenador personal, preparador personal, *coach*, etcétera. Se trata de una actividad con una gran progresión, muy extendida, que no puede seguir desregulada, pues esta profesión está íntimamente relacionada con la salud y la seguridad de las personas.

La profesión de Monitor Deportivo o Monitora Deportiva permite realizar funciones de instrucción deportiva, aprendizaje, animación, acondicionamiento físico básico, recuperación, mejora de la condición física, monitorización, control, guía y análogas sobre el deportista cuando dicha actividad no está enfocada a la competición deportiva. Esta constituye una de las diferencias sustanciales con la profesión de Entrenador Deportivo o Entrenadora Deportiva, actividad que se encuentra focalizada hacia la competición.

La prestación de servicios del Monitor Deportivo o Monitora Deportiva, a diferencia de la profesión de Director Deportivo o Directora Deportiva, también requiere una presencia en el desarrollo de las actividades deportivas que se desarrollen.



3.- Entrenador o Entrenadora de la modalidad o disciplina deportiva correspondiente.

En el Anteproyecto de Ley se reconoce expresamente la profesión de Entrenador o Entrenadora de la modalidad o disciplina deportiva correspondiente. La denominación genérica de Entrenador o Entrenadora se completará con la modalidad o disciplina deportiva correspondiente.

La Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, encomendó al Gobierno, a través de su artículo 55, regular las enseñanzas de los técnicos deportivos según las exigencias marcadas por los distintos niveles educativos, así como las condiciones de acceso, los programas, directrices y planes de estudio. El Real Decreto 594/1994, de 8 de abril, sobre enseñanzas y títulos de los técnicos deportivos, se limitó a desarrollar la citada previsión de la Ley del Deporte, pero sin considerar la inclusión de estas enseñanzas en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

Posteriormente, se aprobó el Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, que configuró como enseñanzas de régimen especial las conducentes a la obtención de titulaciones de técnicos deportivos y por el que se aprobaron las directrices generales de los títulos y de las correspondientes enseñanzas mínimas. Precisamente en este Real Decreto se hacía mención al grupo profesional de los entrenadores deportivos que *“se han orientado preferentemente a la enseñanza y al entrenamiento de una modalidad o especialidad deportiva y, por tanto, han tenido su principal campo de aplicación en las actuaciones profesionales que convergen en la profesión reglada”*. Posteriormente, este Real Decreto ha sido derogado por el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, actualmente vigente.

La profesión de Entrenador o Entrenadora es una de las que cuenta con mayor tradición en el mundo del deporte. Por ello, no es casualidad que los estudios realizados sobre el mercado de trabajo en el deporte coincidan unánimemente a la hora de referirse a la profesión del *“Entrenador”*.



Esta profesión permite el entrenamiento, selección, asesoramiento, planificación, programación, dirección, conducción, control, evaluación, seguimiento y actuaciones análogas de deportistas y equipos con miras a la competición. Esta es la gran diferencia respecto a otras profesiones recogidas en la presente Ley; mientras el Monitor Deportivo o Monitora Deportiva está facultado para realizar funciones de instrucción, aprendizaje, animación, monitorización, control y análogas al margen de la competición, el Entrenador o Entrenadora Profesional de Fútbol, de Rugby, de Atletismo, o de Balonmano, trata de realizar su actuación profesional con deportistas o equipos con miras a la competición.

Las cualificaciones profesionales requeridas para ejercer esta profesión son diferentes en función del ámbito material de actuación. Por ejemplo, para ejercer tal profesión dirigiendo a deportistas y equipos durante su participación en competiciones de nivel básico y de nivel medio se exige una formación inferior que para las competiciones de alto nivel.

En el texto legal se emplean los conceptos de “*competiciones de nivel básico, de nivel medio y de alto nivel*” por ser los conceptos empleados en la propia normativa reguladora de las enseñanzas deportivas de régimen especial.

Una figura que aparece en los estudios realizados en torno al mercado de trabajo en el deporte se encuentra la figura del ayudante del entrenador con numerosas denominaciones. Entre sus funciones se encuentran las de colaborar con el entrenador principal en la planificación de la temporada, conducir los entrenamientos, trabajar en la recuperación de los deportistas lesionados, etcétera. Se trata de una figura que, sobre todo, en el deporte profesional tiene una gran relevancia y se ha prestado a numerosos fraudes pues los supuestos ayudantes del entrenador eran, de facto, los primeros entrenadores, aunque con una cualificación inferior a la requerida en la normativa federativa para los primeros entrenadores. Por todo ello, el Anteproyecto de Ley aborda tal figura y considera que las personas que, en el ámbito profesional, ayudan al entrenador principal conduciendo los entrenamientos, recuperando a los deportistas, aplicando test de valoración, dando instrucciones a los



deportistas y actuaciones análogas también ejercen la profesión de Entrenador o Entrenadora y, en consecuencia, deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos en el artículo regulador de esta profesión.

Por razones obvias, las cualificaciones profesionales señaladas en este artículo sólo serán exigibles cuando se ejerza la profesión en el País Vasco y para entidades deportivas y deportistas que tienen su domicilio en el País Vasco. Dichas cualificaciones profesionales no serán exigibles a los entrenadores de entidades deportivas o de deportistas de otros ámbitos territoriales que compiten de forma transitoria en el País Vasco con ocasión de competiciones deportivas estatales o internacionales o con ocasión de concentraciones o sesiones de preparación. Aunque la Comunidad Autónoma del País Vasco puede ostentar competencias para exigir en el País Vasco las cualificaciones profesionales que estime convenientes, sería irrazonable que cualquier selección o equipo extranjero o de otra Comunidad Autónoma deba disponer de un entrenador con las cualificaciones profesionales previstas en el Anteproyecto de Ley.

4.- Director Deportivo.

En diversos estudios sobre las profesiones del mundo del deporte se menciona a esta profesión aludiendo a los “*directores deportivos*”.

En el Decreto 183/2006, de 17 de octubre, por el que se regula la acreditación de centros deportivos y se crea y regula el Registro Andaluz de Acreditación de Centros Deportivos, aunque no regula el ejercicio de profesiones, a lo largo del texto se refiere a la figura del *Director Técnico*. Sin embargo, tal y como se ha comentado en esta memoria, el problema de las denominaciones de las profesiones del deporte es de difícil resolución. Si bien es cierto que la denominación de *Director Técnico* se emplea en ocasiones en el ámbito del deporte no es menos cierto que deben singularizarse las denominaciones de las profesiones del deporte de modo que no puedan ser empleadas en otros sectores sociales o ámbitos profesionales. Por todo ello, en el presente Anteproyecto se ha optado por reconocer la profesión de *Director Deportivo* o



Directora Deportiva. Al igual que sucede con las denominaciones otras profesiones, existe una tipología de ámbitos materiales y especialidades que requieren una adjetivación diferenciador.

La profesión de Director Deportivo o Directora Deportiva permite realizar el conjunto de actividades profesionales relacionadas con la dirección, programación, planificación, coordinación, control y supervisión de centros y actividades deportivas aplicando los conocimientos y técnicas propias de las ciencias del deporte. La actividad profesional del Director Deportivo o Directora Deportiva, que también puede conllevar en algunos casos funciones instrumentales de gestión, no precisa su presencia física en el desarrollo de las actividades deportivas.

No se considerará que una persona ejerce la profesión de Director Deportivo cuando, a pesar de emplear tal denominación en el seno de la organización privada correspondiente, su actividad se centra en el entrenamiento, selección, asesoramiento, planificación, programación, dirección, control, evaluación, seguimiento y actuaciones análogas de deportistas y equipos con miras a la competición. En tal caso nos encontramos ante la profesión de Entrenador o Entrenadora.

g) Requisitos de cualificación en supuestos especiales. Adaptación a los procesos de cambio en la oferta formativa.

En el texto articulado de la Ley, después de definir cada profesión, su ámbito funcional y los requisitos de cualificación, se han regulado determinados supuestos especiales.

En el supuesto de aquellos profesionales de clubes y otras entidades deportivas que participan en competiciones oficiales de ámbito estatal o internacional se le exigirán las cualificaciones profesionales aplicables en la Comunidad Autónoma donde la entidad deportiva tenga su domicilio social.

A los profesionales de las federaciones deportivas y demás entidades deportivas, públicas o privadas, de ámbito estatal sólo se les exigirán las titulaciones establecidas



en la presente Ley si trabajan exclusivamente en el País Vasco. Si una organización deportiva de ámbito estatal tiene un centro en el País Vasco en donde se prestan servicios profesionales resulta razonable exigir la correspondiente cualificación a sus profesionales.

En el artículo 8, al objeto de adaptar la exigencia de cualificaciones, prevista en este Anteproyecto de Ley, a los previsibles procesos de cambio en la oferta de formaciones asociadas a las mismas, se admite aquellas cualificaciones y títulos, correspondiendo al Gobierno Vasco realizar tal adaptación. En esta materia no resultaría concebible una congelación de rango normativo pues ello obligaría a remitir al Parlamento constantes proyectos legislativos de adaptación de la Ley.

h) Colegiación.

El Anteproyecto de Ley elude el establecimiento de la colegiación obligatoria, pues, de acuerdo con el artículo 3.2 de la vigente Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, *“será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal”*. Asimismo, la Disposición Transitoria Cuarta de 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, estableció lo siguiente: *“En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación”*.

Por otra parte, con arreglo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, citado en repetidas ocasiones en esta memoria, *“la colegiación obligatoria se podrá exigir únicamente mediante norma estatal con rango de ley”*. Con arreglo a tal previsión legislativa, y de acuerdo con una cuestionable doctrina del Tribunal Constitucional, sólo la ley estatal podrá crear obligaciones de colegiación y no habrá profesiones que sean obligatorias en unas comunidades autónomas y en otras, como sucede en la actualidad, donde buena parte de las comunidades autónomas han



aprobado disposiciones legales sobre la colegiación obligatoria en determinadas profesiones.

Por esa razón, el artículo 10 del Anteproyecto establece que será requisito indispensable para el acceso y ejercicio de las profesiones reguladas en la Ley *“la incorporación al colegio profesional correspondiente, si así lo dispone la legislación estatal correspondiente”*.

i) Otros requisitos para el ejercicio profesional

El artículo 14 del Anteproyecto aborda otra cuestión muy importante, la de los demás requisitos para el ejercicio profesional. Por supuesto, una persona que desee ejercer una de las profesiones del deporte reguladas en la Ley deberá cumplir, en su caso, otros requisitos; en materia tributaria, en materia de Seguridad Social, en materia de licencias de apertura, en materia de licencias federativas, etcétera. Por ello, en dicho precepto se aclara que los requisitos de cualificaciones profesionales para el acceso y ejercicio de las profesiones del deporte que se establecen en la Ley se entienden sin perjuicio de cualesquiera licencias, autorizaciones o títulos exigibles con arreglo a la legislación vigente. Si un Entrenador o Entrenadora desea ejercer su profesión dirigiendo a un equipo federado deberá cumplir, además del lógico requisito de la cualificación, el requisito de la afiliación federativa, es decir, deberá obtener la licencia federativa correspondiente. Sólo así cabe que la correspondiente federación deportiva pueda ejercer sobre el mismo la potestad disciplinaria.

Este es también el criterio que se contiene en el Acuerdo de 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. Según el mismo, *“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”*.



Según el apartado segundo del artículo 14, no podrá ser exigible una licencia federativa para el ejercicio de una profesión del deporte si la actividad profesional se desarrolla al margen de la correspondiente organización federativa. Tal apartado es perfectamente compatible con lo señalado anteriormente y, en realidad, responde a una demanda muy habitual de los profesionales que trabajan en el mundo del deporte. Existen profesiones cuyo ejercicio ha venido históricamente condicionado a la posesión de la previa licencia federativa. Sobre esta cuestión existen abundantes trabajos y documentos denunciando tal situación⁹. Es evidente que no resulta conforme a Derecho que las federaciones deportivas, o las administraciones públicas, requieran para el ejercicio de una profesión del deporte la previa obtención de la licencia federativa si el profesional no va ejercer su profesión en el ámbito de una actividad deportiva federada. La licencia constituye un documento que está concebido para integrarse en las federaciones al objeto de participar en las competiciones oficiales que organizan las mismas, pero no puede tener un carácter obligatorio para quien desee prestar servicios extramuros del deporte federado. Tal propuesta legislativa se encuentra en sintonía con la normativa vigente en el País Vasco, que ya establece expresamente que “(L)as federaciones deportivas no ostentan competencias sobre todas las competiciones o actividades propias de su modalidad deportiva en su ámbito territorial” (artículo 38.4 del Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco).

j) Principios y deberes de los profesionales.

Siguiendo el modelo de otras disposiciones legales, como la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, se ha incorporado un catálogo de principios y deberes de actuación para el ejercicio de las profesiones objeto de regulación.

⁹ Por ejemplo, en el trabajo *La validez de la formación de Socorrismo Acuático* del Dr. PALACIOS AGUILAR. Véase al respecto la Memoria Final del 4º Congreso de Salvamento y Socorrismo: *Actividades acuáticas y Socorrismo profesional*, diciembre de 2005.



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. Por ello, el Anteproyecto de Ley parte de la base de que los profesionales del deporte que son objeto de regulación deben inspirarse en unos principios propios o característicos del deporte. Dichos principios rectores del Anteproyecto se inspiran, en buena parte, en los principios rectores de actuación consagrados en la vigente legislación deportiva.

Resulta oportuno apuntar que se han incluido diversos deberes relacionados con la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, y con la Ley 12/2012, de 21 de junio, contra el Dopaje en el Deporte del País Vasco. Asimismo, se ha puesto especial énfasis en un deber que, a tenor de la jurisprudencia existente en el campo de la responsabilidad civil y patrimonial, se incumple con una frecuencia no deseable: el deber de presencia física del profesional. Se trata de un problema que debe erradicarse y el texto legal propuesto camina en esa dirección.

La relación de principios de actuación no es exhaustiva e incluye un apartado que permite al colegio profesional correspondiente añadir los que se consideren oportunos.

Asimismo, se añade una última previsión respecto a las consecuencias disciplinarias derivadas del incumplimiento de dichos deberes.

k) Sociedades profesionales.

El Anteproyecto es consciente de la extraordinaria evolución de las actividades profesionales, incluidas las del ámbito deportivo, que ha dado lugar a que la actuación individualista de los profesionales se vea sustituida por equipos multidisciplinares como consecuencia de la creciente complejidad de las actividades profesionales y de las ventajas que derivan de la especialización y división del trabajo. Por ello, el ámbito de los servicios profesionales, al que no escapan las profesiones del deporte, tiende a organizar el ejercicio de las profesiones por medio de sociedades. De ahí que en estos



momentos se haya tenido en cuenta la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales, y el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, que camina en la citada dirección.

El presente Anteproyecto de Ley realiza una remisión normativa a la legislación general que resulte de aplicación. No parece que el campo profesional del deporte deba apartarse de las normas generales que disciplinen el ejercicio profesional a través de sociedades. Tan sólo se incluye una previsión singular para garantizar la presencia física de los profesionales correspondientes en el ejercicio de la actividad organizada a través de sociedades profesionales.

El ejercicio de las profesiones reguladas por la presente Ley podrá realizarse con arreglo a cualquiera de las formas societarias previstas en las Leyes y cumpliendo los requisitos establecidos en la legislación reguladora de las sociedades profesionales, salvo en los supuestos de acceso al empleo público o en aquellos supuestos no admitidos en la legislación en materia educativa.

1) Responsabilidad civil

En el ámbito de la regulación del ejercicio de las profesiones es habitual que se aborde expresamente esta cuestión. Así, por ejemplo, en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, dispone lo siguiente:

“Artículo 46. Cobertura de responsabilidad

Los profesionales sanitarios que ejerzan en el ámbito de la asistencia sanitaria privada, así como las personas jurídicas o entidades de titularidad privada que presten cualquier clase de servicios sanitarios, vienen obligados a suscribir el oportuno seguro de responsabilidad, un aval u otra garantía financiera que cubra las indemnizaciones que se puedan derivar de un eventual daño a las personas causado con ocasión de la prestación de tal asistencia o servicios.



Las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinarán las condiciones esenciales del aseguramiento, con la participación de los profesionales y del resto de los agentes del sector.

En el supuesto de profesiones colegiadas, los colegios profesionales podrán adoptar las medidas necesarias para facilitar a sus colegiados el cumplimiento de esta obligación.”

Otro ejemplo lo constituye la antes citada Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de Ejercicio de Profesiones Tituladas del País Vasco, que establece lo siguiente:

“Artículo 12. Aseguramiento

1.- Los profesionales titulados tendrán el deber de cubrir, mediante el correspondiente seguro, los riesgos de responsabilidad civil en que puedan incurrir a consecuencia de su ejercicio profesional.

2.- Dicha obligación no será exigible cuando los derechos de terceros estén garantizados en virtud de otra legislación aplicable a la actividad de que se trate, o en virtud de acuerdos de aplicación general con el mismo fin.

3.- En el supuesto de profesiones colegiadas, los colegios adoptarán las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del deber de aseguramiento por parte de sus colegiados.”

El Anteproyecto de Ley también contiene una referencia especial a la cobertura obligatoria de la responsabilidad civil de los profesionales del deporte. El artículo 20 del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales exige que sea una norma con rango de ley la que establezca el aseguramiento obligatorio de la responsabilidad civil de los profesionales.

Con arreglo al mismo, los profesionales regulados por la presente Ley deben tener asegurada la responsabilidad civil que cubra la indemnización por los daños que se



causen a terceros con ocasión de la prestación de los servicios profesionales previstos en esta Ley.

A los profesionales que actúen exclusivamente al servicio de una Administración Pública y, en definitiva, a quienes ejerzan su actividad profesional por cuenta de terceros no les resulta obligatorio el aseguramiento de la responsabilidad civil.

m) Intrusismo. Responsabilidades administrativas, disciplinarias y penales.

Desde numerosos colectivos relacionados con las titulaciones académicas específicas del deporte viene denunciándose desde hace muchos años el extraordinario intrusismo que existe en el mercado laboral o profesional del deporte. El intrusismo al que se refieren los distintos colectivos es el intrusismo en sentido no técnico, es decir, no hace referencia al delito de intrusismo tipificado en el artículo 403 del Código Penal.

Es evidente que para que pueda hablarse de la comisión de un delito de intrusismo por la realización de actos de una profesión sin tener la titulación para el ejercicio de la misma se precisa una Ley que defina la profesión y que someta el ejercicio de la misma a una determinada titulación. El delito de intrusismo no se comete respecto a los actos propios de una titulación; se comete respecto a los actos propios de una profesión que precisa de la posesión de un título determinado por la disposición correspondiente. El Tribunal Constitucional, a través de su Sala Primera, ha tenido oportunidad de abordar el tema de la comisión de un delito de intrusismo por ejercer la especialidad médica de cirugía plástica sin título oficial previsto en un Real Decreto. En opinión del Tribunal Constitucional, y también del Tribunal Supremo (S. de 1 de abril de 2003), el Real Decreto 127/1984 es inadecuado para integrar la remisión normativa incluida en el tipo penal de intrusismo en virtud de dos argumentos. De una parte, desde una perspectiva formal, la norma reguladora de las especialidades médicas no es adecuada para complementar el tipo penal de intrusismo por su carencia de rango de Ley expresamente exigido por el artículo 36 CE para el “*ejercicio de las profesiones tituladas*”. Y, de otra parte, a la misma conclusión debe llegarse desde una perspectiva material, pues la citada norma reglamentaria no define los



actos propios de cada especialidad, conculcando la garantía de *lex certa* que incorpora el derecho a la legalidad penal y el principio de seguridad jurídica.

El intrusismo al que se ha hecho referencia al comienzo de este apartado de la memoria es consecuencia directa de la falta de regulación legislativa del sector. Si no están reguladas las profesiones, o si no están determinadas las titulaciones o cualificaciones que resultan precisas para el desarrollo de las mismas, es difícil imputar la comisión del delito de intrusismo a determinadas personas.

Con arreglo al artículo 15 del Anteproyecto el ejercicio de las profesiones reguladas en la presente Ley que no se ajuste a lo dispuesto en esta Ley y, particularmente, a la obligación de contar con la titulación correspondiente dará lugar a las responsabilidades administrativas, disciplinarias y penales que procedan con arreglo a la Ley.

Además de las sanciones administrativas y disciplinarias, el Anteproyecto se refiere a las responsabilidades penales que procedan con arreglo a la legislación vigente. El artículo 403 del Código Penal aprobado en 1995 establece lo siguiente: “*El que ejerciere actos propios de una profesión sin poseer el correspondiente título académico expedido o reconocido en España de acuerdo con la legislación vigente incurrirá en la pena de multa de seis a doce meses*”. Con este artículo 403 nos encontramos ante lo que se denomina una Ley penal en blanco, ya que uno de sus elementos debe ser definido mediante la aplicación de normas jurídicas extrapenales, que de esta manera se integran en la Ley penal. Para que la protección penal sea eficaz resulta preciso que exista una normativa que determine “*los actos propios de una profesión*”, es decir, aquellas atribuciones propias de unos profesionales concretos. El Anteproyecto de Ley no tipifica nuevos ilícitos penales pues, obviamente, Euskadi no ostenta competencias en materia penal y, por otra parte, no estamos hablando de una ley Orgánica. Lo que sucede es que, a pesar de que los elementos esenciales configuradores del tipo penal están plenamente contenidos en el artículo 403, es precisa “*la llamada, de forma indirecta, a la norma complementaria*”. Dicho de otra manera, el citado precepto penal (artículo 403 CP) cumple la exigencia del principio de tipicidad penal al describir el núcleo esencial de la conducta prohibida y al



contener la pena (así, STC 127/1990, relativa a las exigencias que deben cumplir las llamadas Leyes penales en blanco para ser consideradas constitucionalmente legítimas). El Anteproyecto de Ley actúa, tan solo, de norma complementaria en orden a determinar cuáles son las cualificaciones y atribuciones propias de cada profesión del deporte. Sólo así podremos hablar de una eficaz protección penal en este ámbito.

Como no todos los supuestos de colaboración entre el Código Penal y las normas extrapenales son constitucionalmente admisibles resulta conveniente apuntar los requisitos exigibles con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional. Con este objetivo parece útil citar la doctrina contenida en la STC de 17 de febrero de 2005:

“TERCERO.- Los órganos judiciales apuntan como uno de los motivos de inconstitucionalidad del precepto cuestionado el de la infracción de la reserva de Ley orgánica establecida en el art. 81.1 CE, habida cuenta que el apartado uno de la disposición adicional decimoctava de la Ley 46/1985 tipifica un delito que lleva aparejada una pena privativa de libertad, y la Constitución exige que los elementos esenciales del tipo y de la pena se establezcan por Ley orgánica. Frente a ello tanto el Abogado del Estado como el Fiscal defienden que nos encontramos ante una Ley extrapenal por la que se completa, cumpliendo las exigencias constitucionalmente establecidas al respecto, una norma penal en blanco en virtud del reenvío efectuado por ésta a la Ley ordinaria.

La cuestión a analizar se centra, entonces, en determinar si nos encontramos ante uno de los supuestos de colaboración entre la norma penal y la extrapenal constitucionalmente admisibles conforme a nuestra doctrina. A este respecto debemos comenzar precisando que, como señalamos en la STC 120/1998, de 15 de junio, (en un recurso de amparo relativo a una condena por un delito de contrabando de especies protegidas), con referencia al art. 1.1.4, puesto en relación con los arts. 3.2 y 3.3, todos ellos de la Ley Orgánica 7/1982, que la que entra en juego en el caso sometido a nuestro enjuiciamiento es "una Ley penal de las



denominadas por la doctrina 'en blanco', que impone taxativamente la consecuencia jurídica, pero cuyo supuesto de hecho no se encuentra totalmente previsto en ella, sino que requiere de un complemento previsto en otra norma; la norma penal se remite a otra norma de naturaleza no penal, que se integra de este modo en la definición del delito o falta" (FJ 2; en el mismo sentido, y con relación al delito contra la hacienda pública, la STC 87/2001, de 2 de abril, FJ 8.)

Sentando lo anterior debemos seguidamente señalar que, conforme a doctrina reiterada de este Tribunal, la reserva de Ley que opera en materia penal no impide la existencia de posibles "*Leyes penales en blanco*", esto es, de normas penales incompletas en las que la conducta jurídico-penal no se encuentre exhaustivamente prevista en ellas y que remiten para su integración a otras normas distintas (por todas, STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 3).

Reforzando la protección de la salud y la seguridad de los destinatarios de los servicios profesionales, la Disposición Final Primera añade una letra k al artículo 127 de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, al tipificar como infracción muy grave la prestación de servicios profesionales sin la posesión de la cualificación profesional exigida en la legislación reguladora de las profesiones del deporte. No se puede perder de vista que la mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con leyes deportivas con regímenes sancionadores administrativos y disciplinarios que pueden resultar de aplicación, por ejemplo, al ejercicio de las profesiones sin cumplir con los requisitos de cualificación. El artículo 65 de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte de Andalucía, tipifica como infracción administrativa grave "*la prestación de servicios profesionales de carácter técnico deportivo sin haber obtenido la titulación correspondiente*". El artículo 65 de la Ley 2/2000, de 3 de julio, del Deporte de Cantabria también considera infracción administrativa grave "*la prestación de servicios profesionales de carácter técnico-deportivo sin haber obtenido la titulación correspondiente*". El artículo 74 de la Ley del Deporte de Cataluña, aprobada por el Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio, tipifica como infracción administrativa grave "*el incumplimiento de alguna de las obligaciones o condiciones establecidas en la presente Ley en materia de licencias,*



instalaciones deportivas, titulación de los técnicos y control médico y sanitario". En Canarias, sin embargo, el artículo 59 de su Ley 8/1997, de 9 de julio, del Deporte, tipifica como infracción disciplinaria muy grave *"la realización o prestación de servicios de forma reiterada relacionados con la enseñanza, formación, dirección, entrenamiento o animación de carácter técnico-deportivo sin la titulación correspondiente, de acuerdo con las normas establecidas por la Administración y por las federaciones deportivas en materia de titulaciones deportivas"*. En materia de ejercicio de profesiones se puede poner el ejemplo del artículo 15 de la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales del País Vasco. Tal precepto considera infracción muy grave *"el ejercicio de una profesión sin estar en posesión del título a que se refiere el artículo 5.1.a"*.

n) Marco normativo común.

Es evidente que la propuesta del Anteproyecto no tiene pretensión alguna de agotar la regulación de las profesiones contenidas en el mismo. La Ley se limita a regular los aspectos básicos del acceso y del ejercicio de determinadas profesiones del deporte, estableciendo de forma expresa cuáles son tales profesiones, determinando las cualificaciones necesarias para el ejercicio de las mismas y atribuyendo a cada profesión su correspondiente ámbito funcional general.

Por todo ello, según el artículo 16 del Anteproyecto, las profesiones reguladas en la misma quedarán sometidas, en lo no establecido por ello, al marco normativo común a toda actividad profesional que aprueben las instituciones competentes. La Comunidad Autónoma del País Vasco ya cuenta en estos momentos con marco común del ejercicio de las profesiones, concretamente la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales, del País Vasco.

Este marco normativo común resulta perfectamente compatible con la regulación individualizada de las profesiones del deporte de modo que cada profesión del deporte dispondrá de un marco común y, asimismo, dispondrá de disposiciones



sectoriales en atención a las peculiaridades en cada ámbito como puede ser el del deporte.

En la medida que la problemática del ejercicio profesional siempre genera dudas respecto a su compatibilidad con el principio constitucional de la libre competencia, el artículo 16.2 establece que el ejercicio de las profesiones reguladas en la Ley y la intervención de las organizaciones colegiales estarán sujetos a la legislación sobre Defensa de la Competencia y sobre Competencia Desleal. Se ha seguido así el criterio aprobado por diversos parlamentos. La Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía¹⁰, establece en su artículo 3.2 que *“el ejercicio de las profesiones colegiadas en Andalucía se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la legislación sobre Defensa de la Competencia y sobre Competencia Desleal”*. En idénticos términos se pronuncia la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura¹¹.

o) Registro de Profesionales del Deporte del País Vasco.

El artículo 10 del Anteproyecto establece que será requisito indispensable para el acceso y ejercicio de las profesiones reguladas en la Ley la incorporación al colegio profesional correspondiente, si así lo dispone la legislación estatal correspondiente, o al Registro de Profesionales del Deporte del País Vasco. Tal requisito de colegiación sólo es exigible si existe el colegio profesional correspondiente, que deberá facilitar, con finalidades informativas y estadísticas, al Registro una lista de sus miembros colegiados. En todo caso, todos los profesionales deben estar inscritos en el Registro de Profesionales del Deporte del País Vasco.

El Registro de Profesionales del Deporte del País Vasco, que será público, quedará adscrito a la Escuela Vasca del Deporte, y a través del mismo, para la mejor defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, se ofrecerá, como mínimo, la

¹⁰ Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 2003.

¹¹ Boletín Oficial del Estado de 29 de enero de 2003.



siguiente información de forma clara y gratuita: nombre y apellidos de los profesionales inscritos y referencia de sus titulaciones, certificados o documentos análogos acreditativos de su cualificación profesional. Reglamentariamente habrán de fijarse la estructura, las funciones y el régimen de publicidad y funcionamiento del Registro.

p) Protección de la salud y seguridad de consumidores y usuarios.

A lo largo de la presente memoria se ha insistido sobre la incidencia que tiene el ejercicio de algunas profesiones del deporte en la salud y seguridad de los practicantes y en los derechos de consumidores y usuarios. En consonancia con este discurso, el artículo 18 establece que el Gobierno Vasco garantizará, en el ejercicio de sus competencias, la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios estableciendo los oportunos sistemas de información autorización, declaración responsable, comunicación, evaluación o acreditación con relación a la exigencia de cualificaciones para el ejercicio de las profesiones del deporte reguladas en esta Ley.

Como quiera que el mercado relacionado con el acondicionamiento físico de las personas está salpicado de mensajes que carecen de objetividad o de base científica, la Ley establece que el Gobierno Vasco, sin perjuicio de la potestad disciplinaria de los colegios profesionales sobre sus miembros, velará por que la publicidad de las personas y entidades que presten servicios en el ámbito de las profesiones reguladas en esta Ley sea objetiva, prudente y veraz y no fomente prácticas deportivas atentatorias a la salud y seguridad de los deportistas, respete rigurosamente la base científica de las actividades y prescripciones, de modo que no levante falsas esperanzas. Por esta razón, no podrán ser objeto de publicidad por los profesionales objeto de regulación en esta Ley aquellas actividades deportivas sobre los que no exista evidencia de sus efectos beneficiosos para la salud, quedando prohibida la publicidad de aquellos servicios o productos-milagro.

Asimismo, con el fin de garantizar la cualificación de los profesionales que se encuentran dentro del ámbito de esta Ley, todos los contratos de prestación de servicios con dichos profesionales se formalizarán por escrito y recogerán con claridad la acreditación de la cualificación de dichos profesionales.



H.- DISPOSICIONES ADICIONALES.

De acuerdo con lo previsto en el campo de la técnica parlamentaria, las disposiciones adicionales sirven para incluir regímenes diferentes de los regulados con carácter general en el texto articulado y que no pueden ubicarse en otros apartados de la Ley.

La Disposición Adicional Primera contiene un mandato expreso al Gobierno Vasco para que promueva mecanismos de colaboración con otras administraciones públicas, con la organización colegial profesional, con las federaciones deportivas vascas y con otras entidades para que en el ejercicio de las profesiones del deporte se fomenten prácticas deportivas saludables.

La Disposición Adicional Segunda incluye una medida análoga a la anterior, pero en el campo de las políticas de igualdad en las profesiones del deporte. El Gobierno Vasco, en colaboración con otras administraciones públicas, con el colegio profesional, con las federaciones deportivas y con otras entidades análogas, promoverá la realización de políticas para la igualdad de trato y de oportunidades en el acceso a las profesiones reguladas en la Ley, en el ejercicio de las mismas, en la promoción profesional y en las correspondientes organizaciones colegiales.

En la Disposición Adicional Tercera se completan las referencias al régimen de las actividades relacionadas en régimen no profesional o de voluntariado deportivo. Recuérdese que en el artículo primero de la Ley se establece el ámbito de aplicación de la Ley y se prescribe que la Ley sólo regula el ejercicio profesional y quedan excluidas de su ámbito de aplicación las actividades en régimen de voluntariado y análogas. Por ello, y sin perjuicio de que la Ley sólo regula el acceso y ejercicio profesional y de que quedan excluidas de su ámbito de aplicación las actividades en régimen de voluntariado y análogas, el Anteproyecto establece que las Administraciones Públicas y demás entidades públicas o privadas competentes deberán establecer reglamentariamente los requisitos de cualificación del voluntariado para la participación en sus actividades deportivas. Tales requisitos serán idénticos a los establecidos para los profesionales en la presente ley al objeto de garantizar la



salud y seguridad de las personas participantes. Este bien jurídico a proteger no puede quedar amenazado por la calificación jurídica que merezca la prestación de servicios a los ciudadanos. Resulta tan acreedor a una protección de su salud y de su seguridad el deportista menor de edad que recibe los servicios de un profesional mediante remuneración que el deportista menor de edad que es dirigido, asesorado o entrenado por un voluntario.

De conformidad con lo establecido en los artículos 25.1 y 62 de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, las federaciones deportivas vascas deberán establecer reglamentariamente los requisitos mínimos de cualificación para desarrollar la actividad de entrenador o entrenadora en sus competiciones.

No obstante lo anterior, el departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva, previa solicitud razonada, podrá dispensar, excepcionalmente y de forma provisional, a colectivos específicos de voluntarios de la exigencia de cualificación prevista en la Ley y exigir una cualificación diferente.

Las cualificaciones exigibles al voluntariado serán aprobadas, como máximo, a partir de dos años del plazo establecido en la disposición final sexta, apartado uno, de la presente ley.

Según la Disposición Adicional Cuarta la acreditación de las competencias sólo se puede realizar, en principio, mediante los títulos académicos y certificados determinados en la Ley. Además, el departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva determinará los supuestos, condiciones y procedimientos para acreditar las cualificaciones adquiridas por vías diferentes a las previstas, como regla general, en el Anteproyecto. Es decir, el texto recoge otras formas de acreditar la cualificación profesional de las personas.

La Disposición Adicional Quinta responde a una lógica que no admite una gran discusión. La Ley que regula las profesiones del deporte sólo puede establecer, como sucede con los demás profesionales, un ámbito funcional general a lo largo del articulado, pero no una relación exhaustiva de funciones. Sin embargo, en la medida



que en ocasiones se han suscitado dudas por parte de algunos colectivos profesionales ahora regulados sobre sus funciones, se ha añadido una disposición que establece que, dentro de las atribuciones de las distintas profesiones contenidos en la Ley, y que tienen por objeto establecer de modo enunciativo un ámbito funcional general de cada profesión, deben considerarse comprendidas las funciones de emisión de dictámenes, estudios, informes, peritajes y actividades análogas si las titulaciones de acceso a dichas profesiones incluyen dichas competencias o si se acredita que tal competencia ha sido adquirida por otras vías.

La competencia profesional en primeros auxilios se configura en la Disposición Adicional Sexta como requisito para ejercer algunas de las profesiones. Con arreglo a dicha disposición, todas las personas que ejerzan alguna de las profesiones reguladas en esta Ley con presencia física en el ejercicio de las actividades deportivas deberán acreditar la posesión de la unidad de competencia UC0272_2 del Catálogo nacional de Cualificaciones Profesionales en materia de primeros auxilios. El departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva establecerá reglamentariamente las condiciones y el procedimiento de acreditación de la competencia referida.

La formación específica exigida a lo largo del texto articulado deberá acreditarse, en principio, de conformidad con la Disposición Adicional Séptima, mediante títulos o certificaciones de carácter oficial, incluidos el título de master universitario o el certificado de profesionalidad. El departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva podrá especificar en determinados supuestos el nivel de formación específica. Sólo en los casos de inexistencia o insuficiencia de ofertas formativas oficiales podrá el departamento citado promover y/o reconocer formaciones, títulos o certificaciones no oficiales que cumplan unos requisitos mínimos de calidad.

En la medida que el Anteproyecto se refiere constantemente, al objeto de acreditar la posesión de competencias profesionales, a los títulos o certificados oficiales, la Disposición Adicional Octava de la Ley concreta tales conceptos y establece que, a los efectos de la Ley, se considerarán títulos o certificaciones oficiales las expedidas por la Administración Educativa en el marco de las enseñanzas reguladas en la legislación educativa, las expedidas por la Administración Laboral en el ámbito de la legislación



sobre cualificaciones profesionales y las expedidas por la Administración Deportiva en el marco de la legislación deportiva.

En la medida que la exigencia de cualificaciones a los profesionales del deporte se ha hecho depender del nivel deportivo de las actividades donde se prestan los servicios profesionales, la Disposición Adicional Novena trata de realizar una aproximación a esos diferentes niveles, de modo que se considerarán actividades de iniciación deportiva o de nivel básico a aquellas actividades en la que los deportistas se encuentran en las primeras fases de aprendizaje de las correspondientes actividades, independientemente de su edad. En esta tipología se incluyen, entre otras, las actividades de deporte escolar que se encuentren en el itinerario de participación. Asimismo, se considerarán actividades de nivel medio a aquellas actividades en la que los deportistas se encuentran en la etapa de tecnificación deportiva, de mejora técnica, en una fase en la que ya poseen un dominio de la actividad correspondiente, independientemente de su edad. En esta tipología se incluyen, entre otras, las actividades de deporte escolar que se encuentren en el itinerario de rendimiento y de identificación de talentos, así como todas las competiciones de deporte federado, a excepción de las de alto nivel. Por último, se considerarán competiciones deportivas de alto nivel aquellas competiciones de ámbito internacional incluidas en los calendarios deportivos oficiales que estén autorizadas, supervisadas o arbitradas por la federación deportiva internacional competente o la liga profesional internacional que corresponda, así como aquellas competiciones de ámbito estatal de la máxima categoría, tengan carácter profesional o no.

Tales conceptos, dado el carácter dinámico y evolutivo de la plural y heterogénea realidad deportiva, demandan un instrumento ágil y flexible que pueda adaptarlos en cada momento a las diferentes necesidades que surjan. Por ello, el departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva podrá adaptar estas definiciones mediante Orden.

Una de las mayores preocupaciones que ha suscitado en el movimiento deportivo el anuncio de la regulación de las profesiones del deporte es la formación exigible a las personas que participan en las actividades de deporte escolar, dada la inexistencia de



un título académico oficial o un certificado de profesionalidad específico para los monitores de actividades polideportivas con deportistas en edad escolar. Por ello, en el supuesto de inexistencia o insuficiencia de títulos oficiales o certificaciones de profesionalidad de carácter específico para los monitores en actividades polideportivas con deportistas en edad escolar, los departamentos del Gobierno Vasco competentes en materia deportiva y en materia de cualificaciones promoverán de mutuo acuerdo acciones formativas específicas para aquellas personas que desarrollen sus funciones con deportistas en edad escolar. El Anteproyecto también establece que las actividades formativas deberán permitir la oferta modular y los departamentos del Gobierno Vasco competentes en materia deportiva y en materia de cualificaciones podrán establecer que la superación de ciertos módulos dé lugar a la obtención de certificaciones. Por último, el Anteproyecto añade que tales personas deberán desarrollar sus actividades bajo la programación, dirección, supervisión o asistencia de los profesionales con las cualificaciones previstas en la Ley.

En la medida que existen en el País Vasco modalidades deportivas no reconocidas por el Estado, la Disposición Adicional Undécima establece que el departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva promoverá y certificará oficialmente acciones formativas específicas para aquellas personas que desarrollen su actividad profesional en modalidades y disciplinas deportivas no reconocidas por el Estado.

El Anteproyecto también aborda la realidad de las modalidades deportivas sin plan formativo aprobado por el Estado. A tal efecto, la Disposición Adicional Duodécima establece que el departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva promoverá y certificará oficialmente acciones formativas específicas para aquellas personas que desarrollen su actividad profesional en modalidades y especialidades deportivas y niveles formativos sin plan formativo aprobado por el Estado.

De acuerdo con la naturaleza propia de las disposiciones adicionales, la Disposición Adicional Decimotercera, establece las cualificaciones profesionales previstas en la Ley para el acceso y ejercicio profesional no serán exigibles para los trabajadores con contratos para la formación y el aprendizaje o de la formación dual. No obstante lo



anterior, los trabajadores con contratos para la formación y el aprendizaje deberán inscribirse en el Registro de Profesionales del Deporte del País Vasco.

I.- DERECHO TRANSITORIO.

Todo cambio legislativo o toda Ley que disciplina por primera vez un sector plantea delicados problemas de transición de la anterior situación normativa a un nuevo escenario legal. Este es un problema que, descuidado frecuentemente, se ha tratado de resolver en el texto articulado a través de las disposiciones transitorias. Con el Derecho transitorio contenido en el borrador del Anteproyecto de Ley se han pretendido evitar los denominados conflictos intertemporales.

Precisamente, el Derecho transitorio juega un papel trascendental en la conversión de profesiones sin regulación legal a profesiones reguladas. Dicha conversión plantea numerosos problemas y uno de ellos es la situación en que quedan los profesionales que, sin poseer un determinado título o cualificación profesional, venían realizando la actividad profesional que ahora es objeto de regulación.

Este problema enunciado se ha resuelto del siguiente modo: los profesionales que acrediten su condición antes de la regulación se les habilita para continuar ejerciendo la profesión. Así, lo establecido en el Anteproyecto de Ley trata de no perjudicar la situación y derechos de quienes, a la entrada en vigor de la misma, acrediten de forma fehaciente y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, que desarrollaban las actividades profesionales reguladas en la Ley, de forma esporádica o continuada.

Algunas disposiciones suelen optar por una solución más traumática consistente en la habilitación de un periodo transitorio para que los profesionales sin titulación puedan conseguir la titulación exigible con el nuevo marco legal. Si embargo, la Ley ha tratado de respetar a aquellos profesionales que han venido desarrollando su actividad en el sector y por ello, previa acreditación de la experiencia, se les garantiza la posibilidad



de continuar con su actividad, aunque la habilitación sólo se ciñe a la tarea que el profesional desarrollaba antes de la entrada en vigor de la Ley.

Esta disposición transitoria contiene una garantía importante. En esta disposición se establece que, sin perjuicio de la habilitación establecida en el apartado primero, la Administración podrá impedir el ejercicio profesional de una persona sin la cualificación requerida cuando, en atención a las características de la actividad desarrollada, dicho ejercicio profesional ponga en grave riesgo la salud y seguridad de las personas. No resultaría concebible que una Ley fundada jurídicamente en la necesidad de preservar la salud y la seguridad de las personas, no establezca mecanismos de garantía de esta naturaleza. El Departamento del Gobierno competente en materia de deporte elaborará una relación de las actividades profesionales que se encuentren en tal situación.

Asimismo, en la medida de que están en juego la salud y la seguridad, el Anteproyecto opta por dotar a esta solución de algunas garantías. Así, en el supuesto de que exista la posibilidad, al amparo de lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, de evaluar y acreditar las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, que tengan como referente el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, quienes han ejercido las profesiones con anterioridad a la Ley deberán obtener tal acreditación en el plazo reglamentario que fije la Ley. Téngase en cuenta que ese sistema de evaluación y acreditación se desarrolla siguiendo criterios que garanticen la fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación.

En tanto la correspondiente federación deportiva permita desarrollar las funciones de entrenador en competiciones de carácter estatal o internacional sin la cualificación requerida en la ley, se habilitará provisionalmente a aquellas personas que estén en posesión de la máxima titulación exigida por la correspondiente federación española o internacional.



El incumplimiento del deber de acreditar la formación en el plazo que se fije reglamentariamente podrá ser considerado causa de remoción al amparo de lo dispuesto en la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes no Universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como un supuesto de ineptitud sobrevenida prevista en el artículo 52, apartado a, del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

Con esta misma filosofía, el Anteproyecto de Ley contempla una Disposición Transitoria Segunda referida fundamentalmente a las profesiones de Monitor Deportivo o Monitora Deportiva y Entrenador o Entrenadora. Dicha disposición se refiere a la aplicación progresiva de la Ley para tales profesiones. Los requisitos de titulación establecidos en la Ley para la profesión de Monitor Deportivo o Monitora Deportiva y de Entrenador o Entrenadora de una modalidad o especialidad deportiva serán exigibles a medida que vayan implantándose las titulaciones de Técnico Deportivo o Técnica Deportiva y Técnico Deportivo Superior o Técnica Deportiva Superior en las correspondientes modalidades deportivas. Esta previsión es absolutamente necesaria. Repárese en que una buena parte de las enseñanzas o formaciones deportivas son las propias del periodo transitorio y se refiere a aquellos títulos que todavía no han sido ofertados.

Por dicha razón, dentro de este contexto de aplicación gradual, en todos aquellos ámbitos materiales propios del Monitor Deportivo o Monitora Deportiva y del Entrenador o Entrenadora en los que el departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva verifique la falta de profesionales titulados para atender la demanda existente, o la existencia de nuevos ámbitos deportivos, se habilitará a aquellas personas que acrediten la posesión de competencias profesionales o la formación adecuada para el desempeño de las funciones propias de tales monitores y entrenadores.

Se añade una Disposición Transitoria Tercera. Con arreglo a la misma la prohibición de ejercicio de la profesión sin la colegiación prevista en el artículo 8.1 sólo será exigible a partir del momento en que la correspondiente profesión disponga de su organización colegial. Repárese en que actualmente sólo existe en el País Vasco el



Colegio Oficial de Licenciados y Licenciadas en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, es decir, se trata de una organización colegial que aglutina a las personas que ostentan una titulación académica concreta, no a todas las profesiones reguladas en el Anteproyecto.

La Disposición Transitoria Cuarta tiene como objetivo resolver el problema del incumplimiento del deber de obtener una cualificación en primeros auxilios. Los profesionales del deporte que, a la entrada en vigor de esta Ley, no cumplan con la exigencia de cualificación en primeros auxilios contenida en la presente Ley podrán continuar ejerciendo su actividad profesional hasta el 31 de diciembre de 2017 en los términos previstos en las disposiciones transitorias. El incumplimiento del deber de obtener tal formación en el citado plazo podrá ser considerado causa de remoción al amparo de lo dispuesto en la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes no Universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como un supuesto de ineptitud sobrevenida prevista en el artículo 52, apartado a, del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

En la Disposición Transitoria Quinta se establece que las habilitaciones provisionales que se establezcan reglamentariamente para los profesionales según lo dispuesto en las disposiciones transitoria primera y segunda serán también de aplicación al voluntariado. Resulta lógico que esa aplicación progresiva de la Ley también se extienda a quienes prestan servicios dentro del ámbito del voluntariado.

J.- DISPOSICIONES FINALES.

Por lo que respecta a las disposiciones finales debe apuntarse que se ha respetado el criterio establecido en las directrices de técnica legislativa comúnmente aceptadas.

En primer lugar, las disposiciones finales primera y segunda incorporan modificaciones de los artículos 127 y 128 de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco. En la primera se añade la letra k) al artículo 127, sobre infracciones administrativas muy graves, con el siguiente texto: «k) *La prestación de servicios*



profesionales sin la posesión de la cualificación profesional exigida en la legislación reguladora de las profesiones del deporte». En la segunda, se añade la letra h) al artículo 128 de la Ley 14/1998, sobre infracciones administrativas graves, con el siguiente texto: *«h) El incumplimiento de la obligación, en su caso, de colegiación o, en su caso, de inscripción en el Registro de Profesionales del Deporte del País Vasco, así como el incumplimiento de la obligación de disponer del seguro de responsabilidad civil establecido en la legislación deportiva o del ejercicio de las profesiones del deporte»*

En la Disposición Final Tercera se incorpora una habilitación general al Gobierno Vasco para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueda dictar cuantas disposiciones fueran necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley. Como bien señala la Comisión Jurídica Asesora (Dictamen 231/2011), el titular de la potestad reglamentaria para desarrollar la Ley del acceso y ejercicio de las profesiones del deporte es el Gobierno Vasco, aunque excepcionalmente se puede encomendar aquella *“al titular del departamento competente en materia de deportes”*. De conformidad con el artículo 152.1 CE, 29 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 16 de la Ley de Gobierno, es el Gobierno Vasco quien, en primera instancia, ostenta la potestad reglamentaria genérica *“aunque en supuestos en los que sea necesaria una gran flexibilidad se ha admitido la competencia de los Consejeros para dictar un reglamento ejecutivo de ley, siempre que la ley les habilite para dictar las disposiciones reglamentarias concretas”*.

A esta disposición final le sucede otra disposición final con una habilitación específica al departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva para la definición de conceptos empleados en la Ley. Corresponde al Gobierno Vasco definir los diferentes conceptos empleados en la Ley y para delimitar las atribuciones y ámbitos materiales de las correspondientes profesiones. Resulta imposible pretender que una Ley delimite de forma pormenorizada todo el ámbito de funciones de cada profesión. Tal y como se ha señalado en otro de los apartados de esta memoria, la habilitación no infringe el principio de reserva legal. Esta fórmula de colaboración entre la Ley y el reglamento es imprescindible en materia de regulación de las profesiones.



En la Disposición Final Quinta se contiene una habilitación expresa al departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva para establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, los requisitos y el procedimiento de reconocimiento de la formación complementaria y experiencia a la que se refiere la Ley.

Por último, se aborda en la Disposición Final Sexta el tema de la vigencia de la norma. El criterio seguido es el habitual en las Leyes aprobadas por el Parlamento Vasco, es decir, la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el “*Boletín Oficial del País Vasco*”. No existen razones especiales para que la Ley deba disponer de un plazo especial de vigencia. En el Anteproyecto no se hace coincidir la fecha de vigencia de la Ley con la fecha de exigibilidad de las cualificaciones, que se pospone a un periodo posterior. Esta exigibilidad se difiere al 1 de enero de 2018.

K.- INCIDENCIA DEL TEXTO EN LA NORMATIVA VIGENTE.

Con arreglo a las directrices de técnica normativa, toda propuesta de disposición general debe ir acompañada de una lista de las disposiciones afectadas por la nueva propuesta y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, en la cual han de consignarse de forma expresa las que han de quedar total o parcialmente derogadas.

En la medida que el presente Anteproyecto de Ley regula por primera vez las profesiones del deporte en el País Vasco, la afectación del ordenamiento jurídico vigente será, en todo caso, mínima. Tan sólo son objeto de modificación dos preceptos de la Ley 14/1998 en materia sancionadora.

Tal y como se ha indicado anteriormente la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, ya establecía que para la realización de los 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. La Ley del Deporte no concretó las cualificaciones requeridas para esas actividades profesionales y, por



tanto, el País Vasco se ve precisado de una normativa que regule la exigencia de cualificaciones profesionales.

L.- CONSIDERACIONES DE TÉCNICA NORMATIVA.

Tal y como se ha indicado al comienzo de esta memoria se han observado en la redacción del Anteproyecto de Ley las directrices de técnica normativa aprobadas mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, de 23 de marzo de 1993, y publicadas por la Orden del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco, de 6 de abril de 1993. Con la aplicación de estas directrices se pretende alcanzar una calidad formal en la Ley pues ello redundará en una mayor seguridad jurídica y en una mejor comprensión de la misma.

Según una de las recomendaciones de técnica normativa comúnmente aceptadas, en las disposiciones de gran complejidad y amplitud suele ser conveniente insertar un índice antes de la parte expositiva. Como el presente Anteproyecto de Ley tiene una extensión reducida –18 artículos- no se ha considerado precisa la inserción de un índice.

No se ha dividido el texto articulado en secciones, capítulos, títulos o libros por cuanto el número reducido de artículos del borrador del Anteproyecto de Ley no obliga a ello de acuerdo con dichas directrices de técnica normativa comúnmente aceptadas. Los textos legales con un número reducido de artículos no deben agrupar éstos.

M.- VIABILIDAD DEL TEXTO PROPUESTO. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE NECESIDAD, PROPORCIONALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA, SIMPLICIDAD Y EFICACIA.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, contiene disposiciones básicas sobre la mejora de la calidad de la regulación, recogiendo los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas. Según su artículo 4, en el



ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas debe actuar de acuerdo con una serie principios (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, etcétera). En tal disposición se establece que en toda iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios.

En esta iniciativa normativa por parte del Gobierno Vasco queda suficientemente acreditado el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, simplicidad y eficacia.

El actual sistema deportivo vasco, tal y como se ha puesto de manifiesto en diversos documentos a lo largo de los últimos años, viene padeciendo la vieja problemática del ejercicio de actividades profesionales directamente vinculadas a la salud y a la seguridad de los deportistas sin control alguno y por personas carentes de una mínima formación. Y de ello ya se hizo eco el Parlamento Vasco en 1998 con ocasión del debate y aprobación de la vigente Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte, y en momentos posteriores. Desde esta perspectiva, la iniciativa normativa cumple el **principio de necesidad** en la medida que concurre una clara razón de interés general; la Ley responde a la innegable incidencia de algunas profesiones del deporte en la salud y seguridad de los deportistas, incidencia que conduce inexorablemente a una regulación de su ejercicio, máxime en un ámbito en el que la realización de las actividades profesionales ha venido siendo asumida por personas carentes de una adecuada formación y sobre colectivos especialmente sensibles, como es el caso de los niños y niñas o jóvenes en edad escolar, y más acreedores a una adecuada protección.

El propio Plan Vasco del Deporte 2003-2007 ya denunció que existe una percepción general de que la falta de regulación profesional ha conducido a una irrupción en el mercado de personas carentes de formación y a situaciones de infracualificación. Por ello, uno de los objetivos prioritarios de dicho Plan era regular las exigencias mínimas de cualificaciones para actividades profesionales, teniendo en cuenta, según reconocía el propio Plan, la incidencia de la práctica deportiva en la salud y seguridad de los practicantes.



Es innegable que la práctica deportiva de los ciudadanos de Euskadi conlleva por lo general, importantes beneficios para su salud y su bienestar personal si se realiza en condiciones aceptables, pero también puede constituir una importante amenaza si se ejecuta bajo la dirección o supervisión de personas sin la formación necesaria.

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

En este contexto, el texto articulado tiene por objeto regular los aspectos esenciales del ejercicio de algunas profesiones propias del ámbito del deporte, estableciendo de forma expresa cuáles son tales profesiones, determinando las cualificaciones necesarias para el ejercicio de las mismas y atribuyendo a cada profesión su correspondiente ámbito funcional general.

El objetivo de la ley, respetando el **principio de proporcionalidad**, no es regular todas las profesiones relacionadas con el deporte sino, tan sólo, determinadas profesiones del deporte. Por ello, han quedado libres de regulación otras profesiones del deporte: jueces o juezas profesionales, deportistas profesionales, agentes de deportistas, etcétera. En estas profesiones excluidas de la regulación la prestación de servicios a terceros no incide directamente en bienes jurídicos de máxima relevancia como son la salud y la seguridad de los terceros destinatarios de aquellos servicios profesionales.



La iniciativa normativa que se va a llevar a cabo también es congruente con el principio de proporcionalidad desde otra perspectiva; el texto articulado ha optado por las medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

A fin de garantizar el **principio de seguridad jurídica**, la iniciativa normativa trata de preservar tal principio contemplando el resto del ordenamiento jurídico, otras regulaciones sectoriales, creando un entorno de certidumbre jurídica. Especialmente, en la elaboración de la ley se han tenido en cuenta importantes proyectos normativos, estatales y autonómicos, que se están tramitando en la actualidad.

La iniciativa también responde al **principio de simplicidad**, pues el objetivo de la Ley es conseguir un marco normativo en Euskadi que resulte sencillo y claro para todos los destinatarios de la ley, de modo que facilite el conocimiento y comprensión del mismo.

Asimismo, esta iniciativa normativa atiende al **principio de eficacia** pues se encuentran muy identificados los fines perseguidos y las medidas previstas para alcanzar los mismos de la forma más eficaz.

Respecto a la viabilidad de la ley desde la perspectiva de su aceptación social, debe resaltarse que en los diferentes agentes sociales existe unanimidad en la necesidad y oportunidad de la Ley, especialmente significativa en los grupos parlamentarios que representan la voluntad de la ciudadanía. Como testimonios reveladores de la necesidad y oportunidad de la Ley debe reseñarse que en el seno del Parlamento Vasco, en diversas ocasiones, se ha instado al Gobierno Vasco a la elaboración de la Ley del ejercicio de las profesiones en el deporte. Concretamente, el Parlamento Vasco en sesión plenaria de 9 de febrero de 2012 instó al Gobierno Vasco a elaborar *“un proyecto de ley para regular las distintas profesiones del deporte”*. Y posteriormente se han producido diversas iniciativas parlamentarias instando al Gobierno Vasco en el mismo sentido. Y no menos revelador es que en los programas electorales de los partidos que aspiraban a obtener una representación en la actual legislatura del Parlamento Vasco existió una casi unanimidad en la necesidad de



aprobar una ley que regulase el ejercicio de las profesiones del Deporte. Resulta extraordinariamente llamativo que los partidos políticos que cuentan 74 parlamentarios, de los 75 que cuenta la cámara, formularon en sus programas electorales su compromiso de regular legalmente el ejercicio de las profesiones del deporte. El Partido Nacionalista Vasco (27 parlamentarios) proponía en su programa *“desarrollar la Ley de regulaciones de las profesiones del ámbito del deporte”*. EH Bildu (21 parlamentarios) propuso *“regular el ejercicio de las profesiones del deporte, incluida las titulaciones deportivas, al objeto de proteger la salud y la seguridad de las y los deportistas y garantizar la calidad del deporte vasco”*. Asimismo, el Partido Socialista de Euskadi (16 parlamentarios) propuso *“reglar el ejercicio de las profesiones relacionadas con el deporte y la actividad física”*. Por último, el Partido Popular Vasco decía en su programa: *“Se elaborará el Proyecto de Ley para regular las distintas profesiones del deporte en colaboración con los agentes implicados de tal forma que se determinen las profesiones del deporte, las competencias, la formación y capacitación de los profesionales y lo referente al mercado laboral de las mismas”*.

No puede ocultarse en esta memoria que la viabilidad final de la Ley sólo estarán garantizadas si se asume el reto de desarrollar adecuadamente la misma y dotando los necesarios recursos humanos y materiales. El único precedente legislativo existente en el Estado español es la Ley 3/2008, de 23 de abril, de Ejercicio de las Profesiones del Deporte de Cataluña, que se aprobó por unanimidad de todos los grupos parlamentarios. Después de su implantación, el balance de los agentes sociales ha sido satisfactorio pues se ha conseguido educar al sector profesional exigiendo formación y cualificación; se ha ordenado el sector; se han inscrito más de 15.000 profesionales en el registro administrativo de profesionales del deporte, que es una de las garantías previstas a favor de los consumidores y usuarios; se han multiplicado las colegiaciones de los profesionales, con lo que ello implica de previa acreditación de la cualificación y del aseguramiento obligatorio de riesgos, etcétera.

La propuesta normativa contenida en el Anteproyecto pretender ser realista pues parte de una realidad existente en el País Vasco y ha tomado como base la propia problemática planteada a lo largo de los años por los distintos agentes sociales relacionados con el deporte. El texto propuesto es, en consecuencia, una respuesta a



la reivindicación que han puesto de manifiesto distintos sectores e instituciones (parlamentos autonómicos, colegios profesionales, centros docentes, doctrina científica, etcétera).

Por supuesto, es probable que algunas de las normas contenidas en el Anteproyecto de Ley quizás no sean bien acogidas por alguno de los colectivos de destinatarios, pero ello es inevitable por cuanto la Ley delimita algunos ámbitos profesionales, inicialmente libres, que ahora son condicionados a la posesión de determinadas cualificaciones. Todo texto normativo que transforma un mercado profesional parcialmente libre en un mercado profesional regulado, que somete la prestación de servicios profesionales al requisito de poseer unas mínimas cualificaciones, puede conllevar cierta resistencia. En todo sistema legal en el que se pasa de un escenario de ejercicio profesional libre, sin garantías de ningún tipo, a un escenario en el que se exigen unas cualificaciones acordes a las funciones desarrolladas existe un coste económico que debe asumirse. Es el precio necesario que debe asumirse si se desea llevar a cabo una ordenación del ejercicio de profesiones estrechamente vinculadas a la salud y a la seguridad.

Desde el punto de vista de su viabilidad, el Anteproyecto realiza un esfuerzo para dotar al sistema deportivo vasco de aquellas medidas necesarias para otorgar una razonable protección a los deportistas destinatarios de los servicios que prestan los que ejercen las profesiones del deporte objeto de regulación. Y en este sentido la Ley:

- a) Evita la infracualificación al vincular las profesiones del deporte a la posesión de unas adecuadas cualificaciones profesionales.
- b) Impide que determinados profesionales realicen funciones propias de otra profesión para la que no están autorizados.
- c) Articula un conjunto de obligaciones y principios específicos de estos profesionales.
- d) Establece obligaciones de aseguramiento de la responsabilidad civil.
- e) Posibilita que las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco requieran, en los equipamientos deportivos y la prestación de servicios, las cualificaciones profesionales adecuadas.



- f) Crea un registro administrativo donde se contiene información de los profesionales inscritos, especialmente sobre sus cualificaciones, para la mejor defensa de los consumidores y usuarios.

N.- IMPACTO DE GÉNERO.

El artículo 14 de la Constitución Española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

Asimismo, la igualdad entre hombres y mujeres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983.

En el ámbito de la Unión Europea, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas y la eliminación de las desigualdades constituye una de las prioridades a tener en cuenta en el diseño de las políticas de la Unión Europea. En su seno, se han aprobado estrategias a seguir en materia de igualdad entre hombres y mujeres, destacando la evaluación del impacto en función del sexo en distintos ámbitos de intervención (vida económica, social, vida civil, roles, etc.), como una de las acciones a emprender para el logro de los objetivos mencionados en el referido programa.

Por otro lado, la Comisión de la Unión Europea ante la constatación de que decisiones políticas que, en principio, parecen no sexistas, pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara, aprobó una comunicación sobre la transversalidad “*mainstreaming*” como un primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias y elaboró una “*Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género*” diseñada para



proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar consecuencias negativas no intencionadas que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias.

Con arreglo a este marco internacional, el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de Euskadi, a través de una remisión a lo dispuesto en la Constitución Española, proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Asimismo, el artículo 9.2.d establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad de las personas y los grupos en que se integre sea real y efectiva.

Con este marco normativo, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Dicha Ley establece el deber de todos los poderes públicos de incorporar la perspectiva de género en todas sus políticas y acciones, de modo que establezcan en todas ellas el objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de hombres y mujeres. Como concreción de este principio general de actuación, el artículo 18 de la Ley establece que los poderes públicos vascos han de tener en cuenta de manera activa el objetivo de igualdad de mujeres y hombres en la elaboración de las normas. Asimismo, el artículo 19 dispone que, antes de acometer la elaboración de una norma, el órgano administrativo que lo promueva ha de evaluar el impacto ambiental de la propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo. Para ello, ha de analizar si la actividad proyectada en la norma puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo global de eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres y promover su igualdad.

La disposición final de dicha Ley modificó el artículo 57.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, en el siguiente sentido:

“Los proyectos de Ley presentados al Parlamento Vasco habrán de ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, así como una evaluación previa del impacto de género y de las medidas correctoras



correspondientes. Asimismo, habrá de hacerse constar si dicho proyecto supone o no gravamen presupuestario”

Por otra parte, con fecha de 23 de marzo de 2007 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. Su artículo 19 dispone que los proyectos de disposiciones de carácter general que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deben incorporar también un informe sobre su impacto por razón de género.

Con este marco legal, el Consejo de Gobierno, en su sesión de 13 de marzo de 2007, aprobó unas directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.

La evaluación del impacto de género tiene como objetivo evitar consecuencias negativas no intencionadas que favorezcan situaciones de discriminación y también tiene como objetivo mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias en tal ámbito. Tal evaluación consiste en verificar si la propuesta normativa puede afectar de manera diferente a las mujeres y a los hombres sobre la base de las diferencias sociales entre ambos.

Pues bien, sin perjuicio de que la memoria del Proyecto deba ir acompañada de dicho estudio detallado sobre el impacto de género, procede señalar que la situación de la mujer en el mundo de las profesiones del deporte está lejos de alcanzar los niveles cuantitativos de los hombres. Aunque no se dispone en estos momentos de un estudio exhaustivo sobre la situación de hombres y mujeres con relación al ejercicio de las profesiones propias del deporte en el País Vasco, es público y notorio que existen circunstancias, como la abrumadora *“mayoría de entrenadores hombres en las distintas modalidades deportivas”*¹², que han sido tenidas en consideración en el Anteproyecto de Ley. Los hombres suelen incorporarse laboralmente al ámbito profesional de los monitores, entrenadores o directores deportivos de la mayor parte

¹² Informe sobre la evaluación del impacto de género en relación al Decreto sobre Deporte de Alto Nivel del País Vasco, emitido con fecha de 6 de abril de 2009 por el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.



de modalidades deportivas con mucha más facilidad y las mujeres tienen menos oportunidades.

Existen en el seno de la Dirección de Juventud y Deportes algunos datos reveladores de la integración de la mujer en el ejercicio de las profesiones del deporte. Según los datos proporcionados por la Fundación Euskadi Kirola Fundazioa, en 2007 recibieron ayuda de la Fundación 2 técnicas deportivas (10%) y 18 técnicos deportivos (90%). Y en el ejercicio 2008 recibieron 3 técnicas deportivas (8,7 %) y 26 técnicos deportivos (91,3%). Es decir, como reconoce la citada Dirección de Deportes, en el estudio sobre impacto de género, antes citado, existe una *“alarmante infrarrepresentación de las mujeres entre el personal técnico”*. De esta situación también se hace eco Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, en su informe de 3 de julio de 2009, con relación al proyecto de Decreto sobre Deporte de Alto Nivel, al sugerir que *“la adopción de medidas específicas dirigidas a la incorporación de las mujeres en el ámbito del entrenamiento, la gestión y el arbitraje deportivo”*.

Las normas que se contienen en el Anteproyecto de Ley no conllevan impacto significativo por razón de género. Si se examina el contenido del Anteproyecto de Ley no cabe concluir que favorezca situaciones discriminatorias o que pueda afectar de modo diferente a hombres y mujeres por las diferencias sociales.

El texto propuesto contempla específicamente disposiciones que afectan a la igualdad en línea con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva:

“El principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, aplicable en el ámbito del empleo privado y en el del empleo público, se garantizará, en los términos previstos en la normativa aplicable, en el acceso al empleo, incluso al trabajo por cuenta propia, en la formación profesional, en la promoción profesional, en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas y las de despido, y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales y empresariales, o en cualquier



organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas.

No constituirá discriminación en el acceso al empleo, incluida la formación necesaria, una diferencia de trato basada en una característica relacionada con el sexo cuando, debido a la naturaleza de las actividades profesionales concretas o al contexto en el que se lleven a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado”.

Respecto a la denominación de las profesiones no se ha optado por seguir el criterio adoptado por el Parlamento en otras Leyes análogas recientes: en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, o en la reciente Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. De este modo, las denominaciones de las profesiones aparecen en la Ley en masculino y en femenino siguiendo las recomendaciones contenidas en las publicaciones editadas por el Instituto de la Mujer, que se han tenido muy en consideración para la elaboración del Anteproyecto, se señalan “*las dificultades del masculino para englobar el femenino*” y que debe evitarse, por tanto, usar el masculino “*en sentido genérico*”. Aunque las instituciones que aprueban normas sobre profesiones emplean el masculino genérico, se ha tratado de recoger simultáneamente los nombres de las profesiones en masculino y en femenino pues la Ley desea asegurar, tal y como se aconseja en dichos textos del Instituto de la Mujer, “*la visibilidad de las mujeres*” en el ejercicio de las profesiones del deporte.

Por otra parte, la Disposición Adicional Segunda del Anteproyecto establece que el Gobierno Vasco, en colaboración con el colegio que aglutinará a los profesionales objeto de regulación, promoverá la realización de políticas para la igualdad de trato y de oportunidades en el acceso a las profesiones reguladas en esta Ley, en el ejercicio de las mismas, en la promoción profesional y en las correspondientes organizaciones colegiales.



Por último, el artículo 9.1.k del Anteproyecto establece el deber de los profesionales de promover las condiciones que favorezcan la igualdad efectiva de la mujer en el deporte y su incorporación a la práctica deportiva a todos los niveles, evitando todo acto de discriminación de cualquier naturaleza.

O.- IMPACTO ECONÓMICO.

Sin perjuicio del estudio exhaustivo que deba realizarse sobre el impacto económico que genere la aprobación de la Ley, parece razonable señalar en esta memoria que la propuesta normativa debe suponer necesariamente incremento significativo de gasto público.

Aunque la Ley se limita a regular el ejercicio de profesiones del deporte, es decir, se limita a reconocer unas profesiones, exigir unas cualificaciones para el ejercicio de las mismas y describir una serie de atribuciones genéricas, y a pesar de que no tiene como objetivo la creación expresa de nuevas entidades u organismos, la Ley va a tener un inevitable impacto en el presupuesto de la Administración General de la Comunidad Autónoma, pues los objetivos de la Ley van a precisar inevitablemente un desarrollo normativo, la implantación de procesos administrativos de habilitación provisional de los profesionales que, sin la debida cualificación, vienen ejerciendo las profesiones a la entrada en vigor de la misma, así como la articulación de un registro de profesionales del deporte en garantía de los consumidores y usuarios.

Al mismo tiempo, el sector económico del deporte al que va destinado la Ley va a precisar de profesionales más cualificados y ello, indudablemente, requerirá acciones formativas, acreditación de competencias, etcétera.

Jon Redondo Lertxundi
Director de Juventud y Deportes