



I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 28 de julio de 2016, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado escrito de un interesado en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de prestación de servicios referidos a actividades deportivas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

En concreto, el interesado considera que la regulación que efectúa la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte en Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 22-07-2016), sobre determinadas profesiones referidas a la práctica deportiva supone un obstáculo a la libertad de establecimiento al vincular la posibilidad de ejercer dichas profesiones en la Comunidad Autónoma de Andalucía a la posesión de determinados títulos académicos. Estas profesiones serían las de profesor o profesora de educación física, director o directora deportivo, entrenador o entrenadora deportivo, y monitor o monitora deportiva.

El interesado considera que “la doctrina del Tribunal Constitucional es clara y reiterada al señalar que la competencia para establecer profesiones tituladas corresponde al Estado”, y que la regulación efectuada por la Comunidad Autónoma de Andalucía en estos ámbitos podría resultar contraria a determinados principios que consagra la LGUM. En particular el interesado señala que resultaría contrario al principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (art. 6), incumple la garantía de las libertades de los operadores económicos (art. 9), y es contrario también al principio de eficacia nacional en todo el territorio nacional (capítulo V), y en particular a la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional (artículo 19).

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN



a) Normativa autonómica

- **Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía.**

La Ley tiene por objeto establecer el marco jurídico regulador del deporte en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en su título VII procede a la regulación del ejercicio de determinadas profesiones del deporte, justificándolo en su exposición de motivos para dar respuesta a las demandas de la sociedad sobre la protección de salud y la seguridad de los consumidores y destinatarios de los servicios deportivos, así como de la calidad en la prestación de los mismos.

El artículo 86 recoge el ámbito de aplicación de la norma entre los que se incluye (artículo 86 apartado 3) los de fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma si ejercen su profesión en Andalucía.

Artículo 86. Ámbito de aplicación.

- 1. Se considera ejercicio profesional la prestación de servicios deportivos con carácter remunerado, por cuenta propia o ajena, con independencia del sector público o privado en el que se ejerza, quedando excluidas las actividades realizadas en el marco de las relaciones de voluntariado y análogas, sin perjuicio de que dichas actividades puedan tener un régimen jurídico específico.*
- 2. El personal profesional al que se refiere esta ley deberá cumplir las exigencias de titulación o cualificaciones profesionales establecidas en la misma durante sus desplazamientos a concentraciones y competiciones fuera de Andalucía.*
- 3. Al personal profesional de entidades deportivas y empresas de servicios fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía solo se le exigirán las titulaciones o cualificaciones profesionales establecidas en la presente ley si ejercen su profesión en Andalucía.*
- 4. Dichas titulaciones o cualificaciones profesionales no serán exigibles a profesionales con domicilio en otros países o en otras comunidades o ciudades autónomas y que ejercen su profesión ocasionalmente en Andalucía. Reglamentariamente, se determinarán estos supuestos y el modo de acreditarlo*

Los artículos 90 a 93 de la Ley recogen el ámbito funcional y requisitos de titulación para cuatro profesiones del deporte que se regulan en la norma.

Artículo 90 Profesión de profesor o profesora de Educación Física

- 1. La profesión de profesor o profesora de Educación Física permite impartir, en los correspondientes niveles de enseñanza, la materia de Educación Física al alumnado y ejercer todas las funciones establecidas en el marco de la legislación*



básica dictada por el Estado a tal fin y por la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en desarrollo de las competencias en materia de educación.

2. Para ejercer como profesor o profesora de Educación Física en centros públicos y privados en el marco del sistema educativo, debe acreditarse la titulación exigida por la normativa vigente en materia educativa.

3. Las clases de Educación Física impartidas a los alumnos requerirán la presencia física del profesor o profesora.

Artículo 91 Profesión de director o directora deportivo

1. La profesión de director o directora deportivo permite ejercer el conjunto de actividades profesionales relacionadas con las funciones establecidas en el artículo 49 de esta ley.

2. Para ejercer la profesión de director o directora deportivo, será necesario estar en posesión del Grado de Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente.

3. Si la dirección se proyecta sobre una única modalidad o especialidad deportiva, también podrán ejercer la profesión, en este caso, quienes ostenten el título de Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente, con formación o experiencia adecuadas a la modalidad o especialidad deportiva que se trate, y el título de Técnico o Técnica Deportivo Superior o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

4. La actividad profesional del director o directora deportivo, en algunos casos, puede conllevar funciones instrumentales de gestión, y no precisa su presencia física en el desarrollo de las actividades deportivas.

Artículo 92 Profesión de entrenador o entrenadora deportivo

1. La profesión de entrenador o entrenadora deportivo se desarrolla en el ámbito del deporte con fines de rendimiento, conforme a las funciones reguladas en el artículo 47 de la presente ley.

2. Para ejercer tal profesión respecto a deportistas y equipos durante el proceso de preparación y participación en competiciones de categoría absoluta e inmediatamente inferior en el ámbito nacional e internacional, se exigirá el título de:

a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente en la modalidad o especialidad correspondiente.

b) Técnico o Técnica Deportivo Superior en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente o título equivalente.



3. Para ejercer tal profesión respecto a deportistas y equipos durante el proceso de preparación y participación en el resto de competiciones, se exigirá uno de los siguientes títulos:

a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente en la modalidad o especialidad correspondiente.

b) Técnico o Técnica Deportivo Superior en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente o título equivalente.

c) Técnico o Técnica Deportivo en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente o título equivalente.

4. Si la actividad profesional de entrenador o entrenadora deportivo se desarrolla en escuelas de iniciación al rendimiento deportivo dirigidas a la población en edad escolar, se exigirá uno de los siguientes títulos:

a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente en la modalidad o especialidad correspondiente.

b) Técnico o Técnica Deportivo Superior o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

c) Técnico o Técnica Deportivo o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

5. A los efectos de esta ley, se considera que las personas que ayudan al entrenador o entrenadora deportivo en la conducción, dirección o control de los entrenamientos y las competiciones, dando instrucciones a los deportistas y actuaciones análogas, no limitadas a labores auxiliares o de mera ejecución de indicaciones, también ejercen la profesión de entrenador o entrenadora deportivo, y, en consecuencia, deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos en los apartados 2,3 y 4 del presente artículo.

6. Cuando se realicen específicamente funciones de preparación física respecto a deportistas y equipos, deberán ejercer la profesión de entrenador o entrenadora deportivo quienes ostenten el título de Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente.

7. Para ejercer tal profesión respecto a deportistas y equipos en actividades deportivas no reconocidas como modalidades deportivas, durante el proceso de preparación y participación en competiciones se exigirá el título de Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.



8. *La prestación de los servicios propios del entrenador o entrenadora deportivo requiere su presencia física en el desarrollo de las actividades deportivas, salvo que la función que desarrolle se limite a la planificación o programación del entrenamiento.*

9. *En caso de que la actividad profesional del deporte se ejerza al margen de la correspondiente organización federativa, no es exigible ninguna licencia federativa.*

Artículo 93 Profesión de monitor o monitora deportivo

1. *La profesión de monitor o monitora deportivo se desarrolla en el ámbito del deporte con fines de deporte ocio, conforme a las funciones reguladas en el artículo 50 de la presente ley.*

2. *Si la actividad profesional de monitor o monitora deportivo se ejerce para acondicionamiento físico en gimnasios y sala de entrenamiento polivalente o en cualquier otro espacio, a excepción del medio acuático, se requiere alguna de las siguientes titulaciones:*

a) *Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente.*

b) *Técnico o Técnica Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas o título equivalente.*

3. *Si la actividad profesional de monitor o monitora deportivo se ejerce para acondicionamiento físico con soporte musical en clases dirigidas, a excepción del medio acuático, se exigirá uno de los siguientes títulos:*

a) *Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.*

b) *Técnico o Técnica Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.*

4. *Si la actividad profesional de monitor o monitora deportivo se ejerce para acondicionamiento físico en el medio acuático, se exigirá uno de los siguientes títulos:*

a) *Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.*

b) *Técnico o Técnica Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.*



c) Técnico o Técnica Deportivo Superior en natación, actividades subacuáticas o salvamento y socorrismo, o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

d) Técnico o Técnica Deportivo en natación, actividades subacuáticas o salvamento y socorrismo, o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

5. Si la actividad profesional de monitor o monitora deportivo se ejerce específicamente en una modalidad o especialidad deportiva, se exigirá uno de los siguientes títulos:

a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

b) Técnico o Técnica Deportivo Superior o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

c) Técnico o Técnica Deportivo o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

6. Para ejercer tal profesión en actividades deportivas en el medio natural, exceptuadas las modalidades deportivas reconocidas oficialmente, se exigirá uno de los siguientes títulos:

a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

b) Técnico o Técnica en Conducción de Actividades Físico-Deportivas o título equivalente en el medio natural con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

7. Si la actividad profesional de monitor o monitora deportivo se desarrolla en escuelas de iniciación deportiva dirigidas a la población en edad escolar, se exigirá uno de los siguientes títulos:

a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

b) Grado en Educación Primaria con mención en Educación Física o título equivalente y con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.



c) Técnico o Técnica Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

d) Técnico o Técnica Deportivo Superior o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

e) Técnico o Técnica Deportivo o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

8. Con independencia de lo dispuesto en los apartados anteriores, para el ejercicio de la profesión de monitor o monitora deportivo en actividades deportivas con personas que requieran especial atención en razón a la edad, capacidad física y psíquica, circunstancias sociales o vinculadas a la salud, se exigirán los títulos de:

a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada a las necesidades específicas de los deportistas.

b) Grado en Educación Primaria con mención en Educación Física o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada a las necesidades específicas de deportistas cuando sean de edad escolar.

9. Para la salvaguarda de la seguridad y salud, la prestación de los servicios propios del monitor o monitora deportivo requiere su presencia física en el desarrollo de las actividades deportivas.

10. En caso de que la actividad profesional del deporte se ejerza al margen de la correspondiente organización federativa, no es exigible ninguna licencia federativa.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad del ejercicio de profesiones del deporte en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de



producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad consistente en el ejercicio de profesiones del deporte constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Análisis del caso planteado a la luz de los principios de la LGUM.

La LGUM en su Capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», incluye el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. Además, a fin de darles eficacia y alcance práctico, regula la instrumentación de dichos principios en el Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación».

De este modo, hace extensible el principio de necesidad y proporcionalidad a todas las actuaciones de la Administración por las que se limite una actividad económica, y con ello, a todos los requisitos que se establezcan para el acceso o ejercicio, con independencia del medio de intervención en que se encuadren.

El artículo 5 de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio considerando que en todo caso esos límites o requisitos deberán ser proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica:

Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de



entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

La regulación de una profesión por quien competa a través del requerimiento de la posesión de una titulación determinada o de algún otro tipo de formación o habilitación supone una barrera al acceso y el ejercicio de los profesionales. La imposición de reservas de actividad supone claramente una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1¹ de la Constitución Española y un límite al acceso a una actividad económica y a su ejercicio por lo que, en todo caso, deberá estar justificado según las consideraciones establecidas en la LGUM.

En este sentido, cualquier reserva de actividad en la prestación de servicios por profesionales del deporte debería realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a la LGUM sin excluir a todos aquellos profesionales capacitados para ejercer dicha actividad.

Por otra parte, el artículo 6 de la LGUM enuncia el principio de eficacia nacional, que es posteriormente desarrollado en el capítulo V y complementado con determinados requisitos prohibidos establecidos en el artículo 18. En este contexto, el artículo 19 de la LGUM concreta en qué se materializa este principio:

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

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.

[...]

3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los

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



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.

Adicionalmente, el artículo 18 concreta determinadas actuaciones que serían consideradas como limitativas de la libertad de establecimiento y de la libre circulación:

Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

[...]

c) Requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como:

1. ° necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales emitidos por autoridades o entidades de otras Comunidades Autónomas.

2. ° cualquier otro requisito que obstaculice el libre ejercicio de los servicios profesionales en todo el territorio nacional.

El artículo 86 apartado 3 de la Ley andaluza establece que a los profesionales de entidades deportivas y empresas de servicios que vengan de fuera de la Comunidad Autónoma de Andalucía se les exigirán las titulaciones o cualificaciones profesionales previstas en la Ley si ejercen su profesión en Andalucía. Esta disposición podría considerarse contraria al comentado principio de eficacia nacional enunciado en el artículo 6 de la LGUM y al artículo 19 de la LGUM, que señala que desde el momento en que un operador económico está legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá



ejercer su actividad en todo el territorio si cumple con los requisitos de acceso en el lugar de origen, incluso si la actividad no está sometida a requisitos en dicho lugar. Asimismo, podría también considerarse contraria al artículo 18.2.c) de la LGUM que considera actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación la exigencia de requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

La vinculación del acceso a determinadas profesiones del deporte reguladas en la Ley 5/2016, de 19 de julio, a la posesión de una determinada titulación para el ejercicio en la Comunidad Autónoma de Andalucía es una medida que debe ser analizada conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM.

En todo caso, la limitación del acceso de la actividad a profesionales del deporte provenientes de otras Comunidades Autónomas y a los que no se exija titulaciones concretas podría ser contraria al principio de eficacia nacional regulado en los artículos 6 y 19 de la LGUM, y podría resultar asimismo contraria al artículo 18.2.c) de la LGUM.

Conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía ha acordado iniciar negociaciones para resolver sus discrepancias en relación con los artículos 4, 11.ñ), 25, 42, 45, 47, 49, 50, 82, Título VII, «Del ejercicio profesional del deporte» (artículos 84 a 100), 116, 117, disposiciones adicionales 1.^a, 2.^a, 3.^a, 4.^a y 6.^a, disposiciones transitorias 4.^a, 5.^a y 6.^a y disposiciones finales 3.^a y 4.^a de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, así como designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.



Madrid, 10 de noviembre de 2016

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 78 30/1
FAX: 91 603 85 49
gum@mineco.es
www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum