

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO**

Núm. de registro: 857-2016

Excmos. Sres.:

D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel
D^a. Adela Asua Batarrita
D^a. Encarnación Roca Trías
D. Andrés Ollero Tassara
D. Fernando Valdés Dal-Ré
D. Juan José González Rivas
D. Santiago Martínez-Vares García
D. Juan Antonio Xiol Ríos
D. Pedro J. González-Trevijano Sánchez
D. Ricardo Enríquez Sancho
D. Antonio Narváez Rodríguez

ASUNTO: Recurso de
inconstitucionalidad promovido por el
Presidente del Gobierno.

SOBRE: Diversos preceptos de la Ley del
Parlamento de Cataluña 7/2015, de 14 de
mayo, de modificación de la Ley 3/2008,
del ejercicio de las profesiones del deporte.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 22 de febrero de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4, 6 [apartados 1, 2, 3 (este solo en su inciso final), 4 y 5 (salvo su primer inciso)] y 8 a 11, de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo (publicada en el “Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña” núm. 6875, de 20 de mayo de 2015), de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte. En su recurso el Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE y el art. 30 LOTC a fin de que se produjese la suspensión del precepto legal impugnado.

2. Por providencia de 1 de marzo de 2016 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Generalidad de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales

impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Por último, también ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 16 de marzo de 2016, la Letrada del Parlamento de Cataluña, en la representación que de este legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita que se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones, petición a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de 17 de marzo de 2016, prorrogándole por ocho días más el plazo conferido.

4. Por escritos registrados en el Tribunal Constitucional el 11 y el 16 de marzo de 2016, respectivamente, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunican el acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 30 de marzo de 2016, la Abogada de la Generalidad de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, compareció y procedió a formular alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, interesando la desestimación del mismo. Mediante otrosí solicitó el levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados, por las razones que siguen.

Se refiere en primer lugar a la conocida doctrina constitucional conforme a la cual el levantamiento anticipado de la suspensión, sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, resulta viable procesalmente; los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo.

Asimismo invoca la consolidada doctrina constitucional conforme a la cual la decisión del Tribunal Constitucional sobre la ratificación o el levantamiento de la suspensión de la ley autonómica impugnada debe atender a la presunción de legitimidad de las leyes y a la

ponderación de los intereses perjudicados por la suspensión, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de los terceros afectados. Pesa sobre el Abogado del Estado la carga de acreditar o, como mínimo, razonar consistentemente, la concurrencia de los graves perjuicios de imposible o muy difícil reparación invocados para mantener la suspensión de la ley impugnada. Por otra parte, el Tribunal Constitucional debe efectuar su ponderación al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda y de las consideraciones sobre la cuestión de fondo del proceso, que resultan ajenas a dicha valoración.

Conforme a dicha doctrina constitucional considera la Abogada de la Generalidad de Cataluña que no existen razones para el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 7/2015. Su aplicación no produciría perjuicios al interés general ni a terceros y, contrariamente, su suspensión impide la publicidad oficial de la formación adquirida por los profesionales, con los consiguientes perjuicios para la salud y la seguridad de quienes practican actividades deportivas.

Sostiene así que la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 7/2015 relativos a la inscripción de profesionales del deporte en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña, concretamente el art. 6, en sus apartados 1, 2, 3 (inciso final), 4 y 5 (salvo su primer inciso), y los arts. 8 a 11, supone que actualmente no se cuenta con la debida garantía de que esos profesionales del deporte a los que la Ley se refiere disponen de la mínima preparación necesaria. A su vez, redundaría en la falta de información para los usuarios acerca de la debida formación de esos profesionales del deporte que les atienden, de modo que no podrán disponer de los datos necesarios para valorar las capacidades y las condiciones de riesgo en que van a realizar la actividad deportiva correspondiente.

Por el contrario, el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 7/2015 relativos a la inscripción en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña no ocasionaría perjuicios graves e irreparables al interés general o a terceros. La libertad de circulación o de establecimiento de los profesionales del deporte no queda limitada con esas previsiones de la Ley 7/2015, más allá de la razonable acreditación de que disponen de los mínimos conocimientos para el ejercicio de la actividad deportiva de que se trate, en aras a la preservación de la salud y la seguridad de los ciudadanos. Los requerimientos sobre la mínima formación necesaria no impiden el desarrollo de la actividad deportiva y en ningún caso se

establecen teniendo en cuenta la procedencia del profesional concernido, sino con carácter general, ya que el objetivo es preservar la salud y la seguridad del público en general. A ello se añade que el Abogado del Estado no ha demostrado que la vigencia y aplicación de dichos preceptos puedan producir perjuicios muy graves e irreparables al interés general o a terceros, lo que debe determinar el alzamiento de la suspensión, conforme al principio de presunción de legitimidad de las normas y de la actuación constitucional de los poderes públicos.

6. La Letrada del Parlamento de Cataluña, por escrito registrado en este Tribunal el 12 de abril de 2016, formuló alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, interesando su desestimación. Mediante otrosí solicitó el levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados, por las mismas razones aducidas por la Abogada de la Generalidad en relación con la solicitud de alzamiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 7/2015 relativos a la inscripción de profesionales del deporte en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña, concretamente el art. 6, apartados 1, 2, 3 (inciso final), 4 y 5 (salvo su primer inciso), y los arts. 8 a 11.

A los argumentos a favor del levantamiento de la suspensión de los preceptos citados, añade la Letrada del Parlamento de Cataluña una argumentación referida al también impugnado art. 4 de la Ley 7/2015, relativo al mandato a la Secretaría General del Deporte de la Generalidad para que establezca convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de profesionales del deporte de otros Estados miembros de la Unión Europea. Considera la Letrada que debe acordarse el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de este precepto, pues se trata de una previsión que no tiene eficacia inmediata, ya que precisa, para desplegar sus efectos, de la correspondiente tramitación conforme a lo establecido en la Ley estatal 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

7. Por providencia de 13 de abril de 2016 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones presentados por la Abogada de la Generalidad de Cataluña y la Letrada del Parlamento de Cataluña, así como oír al Abogado del Estado sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que considerase procedente al respecto.

8. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de abril de 2016, interesó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados con fundamento en las alegaciones siguientes.

Tras recordar la doctrina constitucional sobre los incidentes relativos a leyes autonómicas, afirma que debe mantenerse la suspensión porque ha de considerarse prevalente el interés público ligado a la efectividad general del principio de unidad de mercado, mientras que la efectividad de los preceptos impugnados conlleva la fragmentación del mercado nacional, con perjuicios económicos y desigualdad entre los profesionales del deporte que quieran ejercer en Cataluña; a lo que han de añadirse las consecuencias negativas para las relaciones internacionales y la política exterior de España. La aplicación de los preceptos impugnados causaría perjuicios al interés general mucho mayores que la obligatoriedad de la inscripción tardía de determinados profesionales del deporte en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña, en el caso de que se desestimara el recurso de inconstitucionalidad. También debe tomarse en consideración el perjuicio para los terceros, esto es, los propios profesionales del deporte afectados por los preceptos impugnados; no podrían ejercer su profesión en Cataluña durante el tiempo que dure la tramitación del recurso si no se inscriben en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña, pudiendo ser sancionados si ejercen su profesión en Cataluña sin esa obligatoria inscripción.

A partir de estas consideraciones y siguiendo los informes elaborados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Consejo Superior de Deportes) y el Ministerio de Economía y Competitividad, que adjunta a su escrito de alegaciones, el Abogado del Estado pasa a concretar los perjuicios que a su parecer provocaría el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

En primer lugar, el levantamiento de la suspensión del art. 4 de la Ley 7/2015, que ordena a la Secretaría General del Deporte de la Generalidad que establezca convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de profesionales del deporte de Estados miembros de la Unión Europea, ocasionaría perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general en las relaciones internacionales y la política exterior de España. El precepto reconoce a la Generalidad la capacidad para suscribir tales convenios de manera autónoma y unilateral, prescindiendo de la existencia de un previo

instrumento internacional que la Ley estatal configura como requisito inexcusable para su celebración.

No se niega que la Comunidad Autónoma de Cataluña tenga competencia para el desarrollo de la regulación de las profesiones deportivas, en el ámbito de la normativa estatal (art. 149.1.30 CE). Tampoco que, conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía y con respeto a la competencia estatal exclusiva derivada del art. 149.1.3 CE, la Generalidad de Cataluña pueda suscribir “acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias”. Esta competencia sin embargo no alcanza en ningún caso para establecer vínculos con otros Estados, aunque formen parte de la Unión Europea, que excedan del ámbito de los acuerdos no normativos y que sean susceptibles de reconocer derechos y establecer obligaciones de Derecho público, como es, en el caso enjuiciado, el ejercicio de profesiones deportivas. Los acuerdos que, al amparo del art. 4 de la Ley 7/2015, la Secretaría General del Deporte de la Generalidad suscriba con otros Estados, permitirán el reconocimiento de las profesiones deportivas en los distintos sectores del deporte y a los profesionales inscritos en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña el acceso a los registros europeos de profesionales del deporte; a la inversa, permitirán a cualquier profesional inscrito en un registro europeo, previa solicitud, acceder al Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña.

Los efectos jurídicos de esa inscripción registral pueden ir más allá y proyectarse al resto de España, puesto que la inscripción en el registro oficial de Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Unidad de Mercado, facultará para el ejercicio de la profesión deportiva en cualquier otra Comunidad Autónoma. En lo que se refiere al interés general, el mero hecho de que una Comunidad Autónoma suscriba bilateralmente acuerdos para determinar, en ausencia de toda coordinación con el Estado y de toda cobertura de un tratado internacional, los requisitos y condiciones en que pueden ejercerse las profesiones deportivas, supone en sí mismo un perjuicio que afecta a la política exterior de España en este sector administrativo. La apariencia de que una Comunidad Autónoma puede suscribir este tipo de acuerdos, cuya base jurídica el Tribunal Constitucional puede, si estima la demanda, anular, es susceptible de crear en el ámbito de las relaciones internacionales un perjuicio de difícil reparación. Los Estados con los que la Comunidad Autónoma de Cataluña pretenda iniciar negociaciones con este fin se verán obligados a cuestionar la capacidad de dicha Comunidad para hacerlo.

Crea asimismo un perjuicio para la seguridad jurídica de carácter público, pues los deportistas extranjeros podrán trabajar en todo el territorio español por efecto del reconocimiento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con unas condiciones que pueden ser diferentes a las establecidas en el resto de España, con la previsible producción de disfunciones y contradicciones.

Pero los perjuicios se proyectan también sobre los intereses de los particulares, entendiendo por tales los propios profesionales del deporte que se acojan a esos convenios. Si se estima el recurso, estos profesionales se encontrarán sin título para el ejercicio de su profesión, de manera que pueden sufrir perjuicios de imposible o difícil reparación en el ejercicio de su actividad. Por otra parte, mientras el procedimiento se decide, sufrirán el riesgo jurídico de la incertidumbre del desenlace de la impugnación. Con el mantenimiento de la suspensión del art. 4 de la Ley 7/2015 se evita que todo esto pueda producirse. El mantenimiento de la suspensión no causa, además, ningún tipo de perjuicio a los profesionales del deporte extranjeros o residentes en Cataluña.

Por lo que se refiere a los arts. 6, apartados 1, 2, 3 (inciso final), 4 y 5 (salvo su primer inciso); 8; 9; 10 y 11, de la Ley 7/2015, el levantamiento de la suspensión que pesa sobre estos preceptos provocaría un perjuicio irreparable para el interés público prevalente ligado a la medida general de asegurar el principio de unidad de mercado en todo el territorio nacional. Supondría una desigualdad entre los profesionales del deporte que quieran ejercer en Cataluña y una fragmentación del mercado español, con consecuencias negativas para la economía y para la competitividad. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión, que conllevaría la no obligatoriedad de la inscripción en Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña, no causaría perjuicio alguno ni a los profesionales del deporte que ejerzan en Cataluña ni al interés público.

Los perjuicios que se derivan del alzamiento de la suspensión de los referidos preceptos se proyectan también sobre los intereses de los particulares, entendiendo por tales los profesionales del deporte que quieran ejercer su actividad en Cataluña. Se les estaría exigiendo para ello un requisito adicional (la inscripción en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña), que puede ser finalmente anulado por el Tribunal Constitucional. De este

modo, mientras se resuelve el recurso se produciría una situación de incertidumbre que debe evitarse, pues los profesionales del deporte no podrían ejercer su profesión en Cataluña durante el tiempo que dure la tramitación del recurso si no se inscriben en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña, pudiendo ser sancionados si ejercen su profesión en Cataluña sin la previa inscripción en él.

Por el contrario, los efectos del mantenimiento de la suspensión, aunque posteriormente se declarase la constitucionalidad de los preceptos impugnados, serían de menor entidad y más fácilmente reparables. Al no ser necesaria la inscripción registral no existe perjuicio alguno, por lo que el juicio de ponderación debe inclinarse por el mantenimiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia de los arts. 4, 6 [apartados 1, 2, 3 (este solo en su inciso final), 4 y 5 (salvo su primer inciso)] y 8 a 11, de la Ley de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE por el Presidente del Gobierno en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad. Las representaciones procesales del Gobierno de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión, mientras que el Abogado del Estado se opone a esta pretensión, conforme ha quedado expresado en los antecedentes.

La solicitud de levantamiento anticipado de la suspensión sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE resulta viable procesalmente, pues, conforme a nuestra doctrina, los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantarla dentro de ese plazo (por todos, AATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2; 88/2013, de 23 de abril, FJ 2; y 196/2015, de 18 de noviembre, FJ 2).

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional. Para decidir si procede o no ratificar dentro del plazo de cinco meses que

establece el art. 161.2 CE la suspensión de la ley autonómica impugnada en un recurso de inconstitucionalidad es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas; de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.

Igualmente se ha destacado en nuestra doctrina que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda. El mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe tal iniciativa (arts. 161.2 CE y 30 LOTC), no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que demuestre, o al menos razone consistentemente, su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, AATC 355/2007, de 24 de julio, FJ 2; 225/2009, de 10 de diciembre, FJ 2; 44/2011, de 12 de abril, FJ 2; 86/2012, de 8 de mayo, FJ 2; y 122/2015, de 7 de julio, FJ 2).

3. Antes de abordar el examen de las alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado a favor de mantener la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos de la Ley catalana 7/2015, así como las de las representaciones procesales del Gobierno de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña en pro del levantamiento de la suspensión, es oportuno referirse al contenido de tales preceptos, impugnados por motivos competenciales.

En primer lugar el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el art. 6, apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso), y los arts. 8 a 11 de la Ley 7/2015, que añaden nuevas disposiciones a la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, referidas a la inscripción de determinados profesionales del deporte en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña. En concreto, el art. 6 establece la obligación de la Administración catalana de inscribir en dicho Registro a los profesionales del sector de dinamización de actividades polideportivas en Cataluña y de las entidades que realicen dichas actividades (apartados 1 y 2), de los monitores deportivos (inciso final del apartado 3 e inciso final del apartado 5) y de las personas que ejercen la iniciación deportiva básica (apartado 4). El art. 8 regula la posibilidad de inscripción de los profesionales con formación y experiencia contrastada en el ámbito deportivo para ejercer su actividad como profesores de educación

física, monitores, entrenadores y directores deportivos. El art. 9 establece la posibilidad de inscripción de los profesionales del grado profesional de danza para ejercer su actividad como monitores deportivos. El art. 10 regula la inscripción para el ejercicio de las profesiones de monitor y entrenador deportivo. Y el art. 11 regula la inscripción de los profesionales de socorrismo acuático de piscina. Se impugnan estos preceptos por entender que invaden las competencias estatales *ex* art. 149.1.1 CE y art. 149.1.13 CE, al contravenir los principios de unidad de mercado y libertad de establecimiento recogidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, dictada, al amparo de dichos títulos competenciales (entre otros).

En segundo lugar, el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el art. 4 de la Ley 7/2015, que añade un apartado 6 al art. 8 de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte. Se refiere a la habilitación a la Generalidad de Cataluña (Secretaría General del Deporte) para celebrar convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de profesionales del deporte de Estados miembros de la Unión Europea, a fin de establecer las condiciones en las que dichos profesionales puedan ejercer su profesión en Cataluña y, a la inversa, para que los profesionales del deporte inscritos en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña puedan ejercer su profesión en esos Estados. Se impugna este precepto por entender que desborda la competencia autonómica e invade la estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

4. La decisión que aquí hemos de adoptar no puede apoyarse en la tesis de que es preciso evitar la pluralidad de regímenes normativos allí donde hasta el momento sólo haya habido una disciplina unitaria; ello supondría olvidar que la esencia misma de nuestro modelo de Estado descansa, precisamente, en la concurrencia de sistemas normativos, cuya convivencia ha de buscarse exclusivamente en la ordenación de sus respectivos ámbitos competenciales.

En efecto, hay que tener en cuenta, como hemos señalado reiteradamente, que la existencia de dos legislaciones diferentes no puede convertirse en los procesos constitucionales en los que se dirimen controversias competenciales en principio determinante del mantenimiento de la suspensión de la disposición legal recurrida. Si esa argumentación se aceptara la suspensión de las normas autonómicas impugnadas por motivos competenciales sería siempre necesaria, puesto que en todo conflicto de dicha naturaleza se produce una duplicidad de

normativas, la estatal y la autonómica (por todos, AATC 46/1999, de 25 de febrero, FJ 2; 174/2002, de 1 de octubre, FJ 4; 3/2003, de 14 de enero, FJ 5; y 205/2014, de 22 de julio, FJ 2).

Los daños que pudieran ocasionarse a la seguridad jurídica por esa situación de duplicidad normativa son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento de un Estado compuesto como el nuestro y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos. Desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas. Pero de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional (por todos, AATC 60/2013, de 26 de febrero, FJ 5; y 153/2014, de 27 de julio, FJ 3).

Así pues, debemos centrar nuestro análisis en la ponderación de los graves perjuicios económicos para el interés general y los intereses de terceros que, según el Abogado del Estado, habrían de producirse si se decretase el alzamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

5. Sostiene el Abogado del Estado, con apoyo en los informes elaborados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Consejo Superior de Deportes) y el Ministerio de Economía y Competitividad que adjunta a su escrito de alegaciones, que el levantamiento de la suspensión del art. 6, apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso), y de los arts. 8 a 11 de la Ley 7/2015, ocasionaría graves perjuicios económicos para el interés general y los intereses de terceros (los profesionales del deporte). La efectividad de los preceptos impugnados conllevaría la fragmentación del mercado nacional, quebrantando el interés público ligado a la efectividad general del principio de unidad de mercado, con graves perjuicios económicos. La exigencia a determinados profesionales deportivos, que ya ejercen legalmente su actividad en otra parte del territorio nacional, de inscribirse en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña para poder prestar en ella sus servicios, impide el aprovechamiento de economías de escala a nivel nacional y limita la presión competitiva. En

última instancia puede afectar a los precios y calidad de los servicios ofertados y por tanto a la competitividad de la economía española, con posibles consecuencias perniciosas en términos de oportunidades de crecimiento y de empleo.

Además, esa exigencia de inscripción registral para ejercer la actividad deportiva de que se trate en Cataluña limita las libertades de establecimiento y de circulación de los profesionales del deporte tanto en el ámbito español como el europeo y menoscaba el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español, al provocar una desigualdad entre profesionales del deporte en el acceso al mercado laboral. Por otra parte, la posibilidad de que los profesionales que ejerzan su actividad en Cataluña sin cumplir el requisito de la inscripción previa en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña puedan ser sancionados por este motivo conforme a las previsiones contenidas al respecto en la legislación catalana, supone adicionalmente un claro desincentivo para el ejercicio de tales profesiones, lo que tendría a su vez un impacto negativo en la actividad económica.

Sin embargo, el mantenimiento de la suspensión, que conllevaría la no obligatoriedad de la inscripción en Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña, no causa perjuicio alguno ni a los profesionales del deporte que ejerzan su actividad en Cataluña ni al interés público, según el Abogado del Estado.

Por su parte, las Letradas de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña niegan que el levantamiento de la suspensión del art. 6, apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso), y los arts. 8 a 11, todos ellos de la Ley 7/2015, provoque perjuicios para el interés general o de terceros. Razona que la libertad de circulación o de establecimiento de los profesionales del deporte concernidos no queda limitada con esas previsiones de la Ley 7/2015, más allá de la razonable acreditación de que esos profesionales disponen de los mínimos conocimientos para el ejercicio de la actividad deportiva de que se trate, en aras a la preservación de la salud y la seguridad de los usuarios en el ejercicio de sus prácticas deportivas. La inscripción en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña atiende a garantizar que los profesionales del deporte poseen la formación necesaria. Se trata de un requisito que no impide el desarrollo de la actividad deportiva y en ningún caso se establece teniendo en cuenta la procedencia del profesional concernido, sino con carácter general, ya que el objetivo perseguido es preservar la salud y la seguridad del público que confía en estos

profesionales al realizar sus prácticas deportivas. El mantenimiento de la suspensión perjudicaría, en cambio, a los usuarios, que no dispondrían de la necesaria información acerca de la formación de esos profesionales del deporte que les atienden, con riesgo para su salud y su seguridad.

A la vista de los argumentos expuestos por las partes, no cabe entender que el levantamiento de la suspensión de los arts. 6 [en sus apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso)] y 8 a 11 de la Ley 7/2015 suponga un perjuicio grave para el interés público al que sirve la unidad de mercado. Las supuestas distorsiones en el principio de unidad de mercado aducidas por el Abogado del Estado, con referencia a las afirmaciones genéricas que se contienen en los informes que acompaña a sus alegaciones, no pueden justificar tampoco el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados; por esta vía podría llegar a suspenderse con carácter meramente cautelar cualquier medida legislativa de las Comunidades Autónomas. Como se recuerda en los AATC 80/2008, de 11 de marzo, FJ 6, y 196/2015, de 18 de noviembre, FJ 3 c), para que un perjuicio pueda ser tomado en consideración es necesario “que esa afirmación haya venido acompañada de una justificación concreta de los perjuicios de imposible o difícil reparación que habrían de producirse por la mera existencia de una diversidad regulatoria”; una diversidad que, por otra parte, “es consustancial con el carácter autonómico de nuestro Estado”.

Los perjuicios para el interés público al que sirve la unidad de mercado se formulan por el Abogado del Estado de manera genérica e hipotética, con fundamento en especulaciones y conjeturas en cuanto al pretendido impacto negativo en la economía española que pueda tener la exigencia de inscripción en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña. Esto ha de conducir a descartar que tal alegato sea idóneo para justificar el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados. Otro tanto cabe afirmar en cuanto a los supuestos perjuicios que provocaría el levantamiento de la suspensión derivados de la afectación a las libertades de establecimiento y de circulación de los profesionales del deporte y a la igualdad de tales profesionales en el acceso al mercado laboral. El levantamiento de la suspensión ni siquiera tendría necesariamente que deparar a los profesionales del deporte concernidos las posibles consecuencias negativas que se apuntan por vía sancionadora; entre otras razones, porque no hay motivos para presumir que vayan a negarse a cumplir el requisito administrativo de inscripción registral establecido en la normativa autonómica impugnada.

Estamos, en suma, ante meras conjeturas sobre perjuicios genéricos e hipotéticos, lo que determina el rechazo del alegato de la Abogacía del Estado, pues de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, “la suspensión solamente procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, en ausencia de los cuales ha de atenderse a la presunción de validez propia de las Leyes” (AATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 3, y 54/2016, de 1 de marzo, FJ 6).

Sin perjuicio de que la decisión sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión haya de adoptarse, como hemos dicho reiteradamente, mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, conviene advertir que la exigencia de inscripción en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña para poder ejercer en Cataluña las profesiones del deporte reguladas por la Ley catalana 3/2008, se establece en el art. 8.1 de esta Ley en su redacción originaria, desarrollado por el Decreto 68/2009, de 28 de abril, por el que se regula el referido Registro. El art. 8.1 de la Ley 3/2008, que no fue impugnado en su día, no ha sido modificado por la Ley 7/2015. Se antoja así difícil entender de qué modo la exigencia de inscripción en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña para poder ejercer en Cataluña las profesiones del deporte a las que se refieren los impugnados arts. 6, apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso), y 8 a 11 de la Ley 7/2015, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, que se remonta al 2008, puede deparar ahora perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general o, en su caso, para el interés particular de terceros.

Procede, por tanto, levantar la suspensión que afecta al art. 6, en sus apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso); también a los arts. 8 a 11, todos ellos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

6. Alega asimismo el Abogado del Estado, como se ha dicho, que el levantamiento de la suspensión del art. 4 de la Ley 7/2015, que ordena a la Secretaría General del Deporte de la Generalidad de Cataluña establecer convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de profesionales del deporte de Estados miembros de la Unión Europea, ocasionaría perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general en las relaciones internacionales y la política exterior de España. Según se alega, el precepto –y

en ello reside la razón de su impugnación– reconoce a la Generalidad de Cataluña la capacidad para suscribir tales convenios de manera autónoma y unilateral, prescindiendo de la existencia de un previo instrumento internacional que la Ley estatal configura como requisito inexcusable para su celebración, con vulneración por tanto del art. 149.1.3 CE.

La Letrada del Parlamento de Cataluña aboga a favor de levantar la suspensión del art. 4 de la Ley 7/2015, pues considera que contiene una previsión carente de eficacia inmediata, ya que para desplegar sus efectos precisa de la correspondiente tramitación conforme a lo establecido en la Ley estatal 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

La decisión de este Tribunal al respecto debe tener en cuenta lo razonado en el ATC 122/2015, de 7 de julio, FJ 6, en relación con la regulación contenida en la letra e) del art. 7 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Esta atribuye al Gobierno de la Generalidad la función de “aprobar la conclusión de acuerdos de colaboración (...) con entes públicos de otros Estados o con organizaciones internacionales y autorizar, con carácter previo, la conclusión de acuerdos análogos por los entes, organismos o entidades públicas dependientes de la Administración de la Generalidad o vinculados a la misma”.

En aquel caso entendimos que no se justificaba la existencia de perjuicios para el interés general que pudieran fundamentar el mantenimiento de la suspensión, porque “nada hay en el precepto impugnado que conduzca a considerar que los acuerdos de colaboración constituyen tratados internacionales ni que se obstaculice o dificulte la función de coordinación estatal; esta se concreta en la obligación por parte de la Comunidad Autónoma de remitir los proyectos de acuerdos al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación antes de su firma, para que sean informados por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el derecho internacional (arts. 43 y ss. de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales). Puesto que nada en la Ley 16/2014 impide o dificulta que los acuerdos de colaboración se sujeten a los requisitos previstos en la legislación estatal que establece las funciones de coordinación en esta materia, resulta obligado concluir que no se justifica que el precepto impugnado ocasione perjuicios al *ius contrahendi*

que corresponde en exclusiva al Estado, lo que ha de llevar, conforme se anticipó, al alzamiento de la suspensión del artículo 7 en su integridad” (ATC 122/2015, FJ 6).

Para llegar a esta conclusión tuvimos en cuenta que “estos acuerdos de colaboración, previstos en el art. 195 EAC, en ningún caso pueden implicar el ejercicio de un *ius contrahendi*, reservado en exclusiva al Estado *ex art.* 149.1.3 CE, lo que «excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las ‘relaciones internacionales’ y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales» (STC 165/1994, FJ 5). Justamente por ello, el art. 2 d) de la Ley 16/2014 define los «acuerdos de colaboración» a efectos de esta Ley como «los acuerdos sujetos al Derecho público que no tienen naturaleza ni efectos jurídicos de Derecho internacional y sólo imponen obligaciones jurídicas a las partes que los contraen». Como ya señaló la citada STC 31/2010, FJ 126, al enjuiciar la previsión de acuerdos de colaboración en el art. 195 EAC, «la facultad que se reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior se circunscribe siempre, según reza el propio precepto, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses. De la redacción del precepto en modo alguno cabe deducir que dicha facultad implique el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni que origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni que incida en la política exterior del Estado, ni, en fin, que genere responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Ámbitos estos reservados al Estado *ex art.* 149.1.3 CE y que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso en el ejercicio de la facultad que le reconoce el art. 195 EAC»” (ATC 122/2015, FJ 6).

Distinta es la conclusión que cabe alcanzar ahora en relación con el art. 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, cuya redacción, a diferencia del referido art. 7.e) de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, conduce a entender que la facultad que se otorga al Gobierno de la Generalidad (Secretaría General del Deporte) implica efectivamente el ejercicio de un *ius contrahendi*, susceptible de reconocer derechos y de originar obligaciones frente a poderes públicos extranjeros.

El precepto viene a ordenar a la Generalidad de Cataluña que suscriba convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de

profesionales del deporte de Estados miembros de la Unión Europea, con efectos jurídicos inequívocos. Y esa facultad de suscribir tales convenios y acuerdos de equiparación se atribuye de manera unilateral, esto es, prescindiendo de la función de coordinación estatal, que se concreta, como recuerda el ATC 122/2015, FJ 6 en la obligación de la Comunidad Autónoma de remitir los proyectos de acuerdo al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación antes de su firma, para que sean informados por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho internacional (arts. 43 y ss. de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales). Como hemos recordado recientemente en la STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 8, “La facultad de coordinar, asociada a la dirección y ejecución de la política exterior en el sentido indicado, debe conllevar necesariamente un margen de decisión del Gobierno a la hora de definir las líneas directrices de una determinada política exterior en lugar de otra. Ello, teniendo siempre en cuenta, como ya se ha apuntado, la necesidad de una actuación no fragmentada en el ámbito internacional reconocida en Sentencias como la 80/2012 y 110/2012, de 23 de mayo”.

No cabe sino concluir que el levantamiento de la suspensión del art. 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015 ocasionaría perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general en las relaciones internacionales y la política exterior de España. La vigencia y aplicabilidad de este precepto es susceptible de perjudicar gravemente aquel interés, pues la competencia de la Generalidad de Cataluña de suscribir “acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias” no alcanza en ningún caso para establecer vínculos con otros Estados (aunque formen parte de la Unión Europea), que excedan del ámbito de los acuerdos no normativos y que sean susceptibles de reconocer derechos y establecer obligaciones de Derecho público, como es, en el caso que nos ocupa, el ejercicio de profesiones deportivas. Los acuerdos que, de conformidad con el art. 4 de la Ley 7/2015, la Secretaría General del Deporte de la Generalidad suscriba con otros registros de profesionales del deporte de Estados miembros de la Unión Europea, permitirían el reconocimiento de las profesiones deportivas en los distintos sectores del deporte y a los profesionales inscritos en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña el acceso a los registros europeos de profesionales del deporte. A la inversa, permitirían a la vez a cualquier profesional inscrito en un registro europeo acceder, previa solicitud, al Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña. De este modo, la regulación contenida en el art. 4 de la Ley 7/2015 implica, como ya dijimos, un ejercicio del *ius contrahendi*, susceptible de originar obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, de

incidir en la política exterior del Estado, y, en fin, de generar responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales; consecuencias gravemente dañosas para el interés general que serían difícilmente reversibles si posteriormente se declarase la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto impugnado.

Procedente será, en consecuencia, mantener la suspensión del art. 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Mantener la suspensión del art. 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

2º Levantar la suspensión del art. 6, en sus apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso); también de los arts. 8 a 11, todos ellos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

Madrid, a cinco de julio de dos mil dieciséis.