

Dictamen nº: **263/18**  
Consulta: **Consejero de Cultura, Turismo y Deportes**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **07.06.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 7 de junio de 2018 sobre la consulta formulada por el consejero de Cultura, Turismo y Deportes, al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Cultura, Turismo y Deportes, con fecha 11 de mayo de 2018 y con entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el día 14 del mismo mes y año, formula consulta preceptiva sobre el citado proyecto de decreto correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en su sesión de 7 de junio de 2018.

**SEGUNDO.-** Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto normativo sometido a Dictamen tiene como objetivo la modificación del Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid (RCD).

Consta de una parte expositiva en la que expone que la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid (LDCM) creó en su artículo 22 el Consejo del Deporte como un órgano de participación de los distintos agentes que intervienen en el mundo deportivo con la finalidad de lograr una mayor coordinación, cooperación, rentabilidad y promoción de las actividades físico-deportivas.

Tras destacar la habilitación a favor del Gobierno contenida en la LDCM para regular las competencias y funciones del Consejo del Deporte, expone dos líneas de actuación de la Comunidad de Madrid en materia deportiva.

En primer lugar, el Plan de Lucha contra la Violencia en el Deporte que pretende consolidar una cultura de deportividad a través de la sensibilización, la formación y la implicación activa de toda la comunidad deportiva y educativa. Dentro de los objetivos de ese Plan está la creación en el Consejo del Deporte del Observatorio Regional para la Deportividad de la Comunidad de Madrid con el fin de realizar un diagnóstico del juego limpio y de los valores deportivos, difundir una información rigurosa y contribuir a la mejora de la deportividad.

De otro lado, la Comunidad de Madrid está desarrollando actuaciones con el objetivo de sensibilizar a la sociedad, especialmente en los ámbitos educativo y deportivo, sobre la necesidad de impulsar la práctica deportiva entre las personas que presenten discapacidad o diversidad funcional con la finalidad de lograr una mejor inserción en

su entorno social. A tal fin se crea un Observatorio Regional sobre Actividad Física Adaptada e Inclusiva de la Comunidad de Madrid

En la parte dispositiva, el proyecto consta de un artículo único que introduce un nuevo artículo 13 en el Decreto 8/1998, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, una de habilitación normativa al consejero de Cultura, Turismo y Deportes y otra de entrada en vigor.

**TERCERO.-** Contenido del expediente remitido

El expediente administrativo remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos.

Documento 1. Informe sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora elevado al Consejo de Gobierno por el consejero de Cultura, Turismo y Deportes con fecha 8 de mayo de 2018.

Documento 2. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno conforme el cual el Consejo en su sesión del 8 de mayo de 2018 fue informado de la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

Documento 3. Proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 8/1998, de 15 de enero por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid.

Documento 4. Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo fechada el 14 de marzo de 2018.

Documento 5. Escritos de observaciones de las secretarías generales técnicas de la Consejerías.

No formulan alegaciones las consejerías de Educación e Investigación (escrito de 15 de febrero de 2018); Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio así como la de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

La Consejería de Economía, Empleo y Hacienda formula alegaciones el 13 de febrero de 2018 en las que se cuestiona la naturaleza organizativa del proyecto de Decreto puesto que su versión inicial fue sometida a dictamen del Consejo de Estado y la modificación del año 2013 a dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Asimismo destaca que el proyecto no se contempla en el Plan Anual normativo y propone una mejora de redacción del artículo 12.2 así como la inclusión de una referencia al régimen económico del Consejo del Deporte. En cuanto a la técnica normativa propone la modificación de la rúbrica de la disposición derogatoria.

La Consejería de Educación e Investigación con fecha 28 de noviembre de 2017 propone eliminar el calificativo de “*consultivos*” de los dos observatorios que se crean y que se clarifique el régimen de funcionamiento de estos observatorios en cuanto comisiones técnicas y la remisión al reglamento interno del Consejo para la regulación de este aspecto.

El 23 de febrero de 2018 la Consejería de Políticas Sociales y Familia propone, a instancias de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, que se incluya en el Observatorio Regional sobre Actividad Física Adaptada e Inclusiva de la Comunidad de Madrid la participación de un experto de alguna entidad representativa de personas con discapacidad.

La Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno remite un escrito de fecha 15 de febrero de 2018 en el que sugiere la realización de un trámite de información pública puesto que la actividad de estos observatorios puede afectar a los intereses de los ciudadanos.

Recuerda la necesidad de incorporar al expediente los informes de los centros directivos a partir de los cuales la Memoria concluye en la inexistencia de impactos por razón de género, sobre la familia, la infancia y la adolescencia y por razón de orientación sexual e identidad o expresión de género.

En cuanto a la tramitación considera que, si no se considera el proyecto como meramente organizativo, será necesaria la emisión de informe por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid conforme el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Considera preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid conforme el artículo 5.3 c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo recordando que el Consejo de Estado emitió dictamen sobre el proyecto de decreto.

En cuanto al contenido se propone una mejora de redacción del artículo 12.2.

La Consejería de Sanidad presenta escrito fechado el 21 de febrero de 2018 en el que efectúa varias recomendaciones de técnica normativa.

Considera que es incorrecto calificar a estos observatorios como comisiones técnicas cuando su composición y funciones son diferentes.

En cuanto a la Memoria considera que la misma deberá ajustarse a lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, habida cuenta de la fecha de inicio del procedimiento de elaboración y a lo recogido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016.

Por último, recuerda la necesidad de justificar la aprobación de una norma no contemplada en el Plan Anual Normativo.

Documento 6. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de 2 de enero de 2018 sobre impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género en el que se concluye que la norma proyectada tiene un impacto nulo en este ámbito.

Documento 7. Informe de 10 de enero de 2018 de la Dirección General de la Mujer sobre impacto por razón de género en el que no se aprecia impacto por razón de género por tratarse de *“una norma de carácter técnico y organizativo”*.

Documento 8. Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor de 3 de enero de 2018 sobre el impacto en la familia, la infancia y la adolescencia en el que se indica que la norma proyectada no tiene impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Documento 9. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 20 de febrero de 2018. En el informe, además de algunas sugerencias de mejora de redacción, se destaca que los observatorios no encajan plenamente en la regulación de las comisiones técnicas contenida en el RCD. Por ello considera que podrían regularse como órganos específicos.

En cuanto a los efectos económicos afirma que el proyecto no tendrá efectos presupuestarios si bien considera necesario incluir que la pertenencia a estos observatorios no generará derecho a percibir dietas u otro tipo de indemnizaciones. Por todo ello emite informe favorable si bien condicionado a que se acoja esta observación

Documento 10. Informe de 5 de abril de 2018 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes.

Documento 11. Nota interior de 25 de abril de 2018 de la letrado jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes a la secretaria general técnica en la que comunica que no se emite informe jurídico al tratarse de una norma organizativa.

Al encontrarse el expediente incompleto, el secretario de la Comisión solicitó, con fecha 30 de mayo de 2018, la remisión del borrador inicial de decreto que fue remitido el 2 de noviembre de 2017 a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación así como el borrador que fue sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas consejerías y las respectivas memorias del análisis de impacto normativo que los acompañaban.

Dicha documentación tuvo entrada en la Comisión el 1 de junio reanudándose el plazo para emitir dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone: “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*” y a solicitud del consejero de Cultura, Turismo y Deportes, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3 a) del Reglamento de Organización y

Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 43 que los poderes públicos fomentarán la educación física y el deporte y en el artículo 49 que realizarán políticas de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y les ampararán especialmente para el disfrute de los derechos.

En el ámbito competencial el artículo 148.19<sup>a</sup> de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de *“Promoción de deporte y de la adecuada utilización del ocio”*.

Al amparo de esa previsión constitucional, el artículo 26.1.22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid asumió como competencia exclusiva la citada materia si bien esa competencia autonómica no impide la actuación del Estado en la materia, con arreglo a otros títulos competenciales que inciden en el deporte, tales como el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (STC 76/1983, de 5 de agosto) o la consideración del deporte como una actividad nacional que excede del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas (STC 1/1986, de 10 de enero y STC 80/2012, de 18 de abril y 110/2012, de 23 de mayo).

De todas formas, tal y como indicó el Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid no cabe

duda de la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar esta norma.

En cuanto a la habilitación legal es clara al disponer el artículo 22.4 de la LDCM que las competencias y régimen interno del Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid se determinarán reglamentariamente.

Al amparo de esa habilitación se dictó el RCD que fue modificado posteriormente por el Decreto 75/2013, de 26 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la composición y funcionamiento del Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid.

El presente proyecto de decreto modifica de nuevo el RCD para establecer en el seno del Consejo dos observatorios, uno referido a la violencia en el deporte y otro relativo a la actividad física adaptada e inclusiva.

**TERCERA.-** Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias.

Por ello ha de acudirse, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de

elaboración de normas con rango de ley y reglamentos así como a la normativa reguladora de la memoria del análisis de impacto normativo.

En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (pendiente de publicación en el BOE) declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio.

No obstante, en este caso al iniciarse la tramitación del proyecto de decreto el 2 de noviembre de 2017 resulta de aplicación el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo puesto que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, no entró en vigor hasta el 4 de diciembre de ese año.

Deberán tenerse presentes, además, como antes apuntábamos las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que, tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018 que no contempla el proyecto que examinamos.

El artículo 25.3 de la Ley del Gobierno establece que, en ese caso, deberá justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. A tal fin la Memoria explica que la modificación reglamentaria trae causa del plan de lucha contra la violencia en el deporte que fue tomado en consideración por el Consejo de Gobierno el 6 de junio de 2017 por lo que no pudo incluirse en el plan anual normativo que fue aprobado el 25 de abril de ese año.

En el caso objeto de dictamen, la norma proyectada es propuesta por la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, que ostenta competencias en materia de deportes, según lo dispuesto en el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 121/2017, de 3 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes.

El expediente constaba de una única Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo fechada el 14 de marzo de 2018 previa al informe de la Secretaría General Técnica y de la solicitud de informe a la Abogacía General. A solicitud de esta Comisión se remitieron las versiones anteriores de la memoria.

En la misma se indica que procede su carácter abreviado habida cuenta de que el proyecto carece de un impacto normativo apreciable al tratarse de una modificación puntual y de su carácter meramente organizativo.

La Memoria justifica la necesidad y oportunidad de la norma en cuanto resulta adecuado adaptar la estructura del Consejo del Deporte con la finalidad de dar un tratamiento específico a la violencia en el deporte y promover el deporte inclusivo respecto de aquellas personas que presenten cualquier tipo de discapacidad o diversidad funcional.

Recoge un análisis de la norma tanto competencial como de contenido así como los impactos de la misma en materia económica, género, familia, infancia y adolescencia, LGTBI y accesibilidad.

En cuanto a la tramitación administrativa justifica, tal y como se ha expuesto, que el proyecto no figure en el Plan Normativo para el año 2018 y analiza las sugerencias formuladas en su tramitación.

Especialmente ha de destacarse el que se rechazan los planteamientos formulados por las secretarías generales técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno y de Economía, Empleo y Hacienda en cuanto a que la naturaleza del proyecto de decreto que excedería de lo meramente organizativo de tal forma que hubiera sido necesaria la realización de consulta y audiencia públicas.

Según la Memoria, aun cuando el proyecto de decreto traiga causa de la LDCM y por tanto pueda considerarse como reglamento ejecutivo, en realidad se trata de la regulación de un órgano colegiado siendo sus disposiciones meramente organizativas sin que afecten a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos.

Respecto a la sugerencia de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad en cuanto a que se regulasen los observatorios de forma autónoma y diferente respecto de las comisiones técnicas, se acepta esa sugerencia y se modifica la propuesta inicial de modificación del artículo 12 del RCD por la introducción de un nuevo artículo 13 que ya no contempla los observatorios como comisiones técnicas.

En cambio se rechaza la sugerencia de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia sobre la inclusión en los Observatorio Regional sobre Actividad Física y Adaptada de algún experto en la materia, puesto que en la composición

del Consejo del Deporte ya figura como vocal el presidente de la Federación Madrileña de Deportes para Discapacitados Intelectuales.

Por lo demás se acogen diversas sugerencias de técnica normativa.

En cuanto a otros informes se recoge que no es preciso el informe de la Abogacía General al tratarse de un reglamento meramente organizativo y en cuanto al informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos se acepta la sugerencia (también planteada por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda) de recoger que los miembros de estos Comités no percibirán dietas u otros gastos o indemnizaciones.

Por último, en cuanto a la evaluación *ex post* de la norma exigida por el artículo 2.1 j) del Real Decreto 931/2017 la memoria considera que no es necesaria toda vez que se trata de un reglamento organizativo. No obstante ya se ha indicado que tal Real Decreto no es de aplicación a este procedimiento, por lo que la citada evaluación resulta de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley del Gobierno.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

A estos efectos, han evacuado informes las secretarías generales técnicas de las distintas Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, prevé que dichos Servicios

emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. A tal efecto, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid una nota interior de 25 de abril de 2018 en la que se considera que, dado el carácter meramente organizativo del proyecto de decreto, no procede la emisión de informe.

El artículo 26.9 de la Ley del Gobierno que establece que el Ministerio de la Presidencia analizará diversos aspectos sobre la calidad de los proyectos normativos y se remite a un desarrollo reglamentario tanto en cuanto al órgano que habrá de analizar estas cuestiones como a su inserción en el procedimiento de elaboración.

Tal y como recogió nuestro Dictamen 103/18, de 1 de marzo, en la Comunidad de Madrid el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016 indica que dicho informe se realizará cuando se desarrolle reglamentariamente por la Administración General del Estado el modo de intervención de dicho trámite en el procedimiento y el órgano competente para su emisión. A su vez, el Decreto 130/2017, de 31 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno atribuye en su artículo 25.3 a) la elaboración de ese informe a la Secretaría General Técnica de dicha Consejería.

No consta en el expediente remitido ni se localiza en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid que se haya dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La participación de los ciudadanos en la tramitación de proyectos normativos aparece en la LPAC en dos momentos.

De un lado, el artículo 133.1 de la LPAC establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar.

De otro, el artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

En la tramitación del presente proyecto de decreto no se ha llevado a cabo ninguno de esos trámites por cuanto se ha considerado que se trataba de un proyecto de decreto meramente organizativo pese a las indicaciones formuladas por las secretarías generales técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno y de Economía, Empleo y Hacienda.

La no realización de consulta previa no plantea problemas ya que puede prescindirse de la misma no solo en los reglamentos “*organizativos*” sino también cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia (artículo 26.2 de la Ley del Gobierno). En este caso el proyecto no impone obligaciones relevantes y supone una modificación parcial del Consejo del Deporte por lo que no es necesaria tal consulta pública.

Mayores problemas plantea el trámite de audiencia pública tal y como aparece configurado en los artículos 133.2 LPAC y 26.6 de la Ley del Gobierno. En estos casos la audiencia aparece configurada como obligatoria, teniendo por objeto a todos los ciudadanos afectados (información pública) y realizándose a través del portal web.

De otro lado se recoge una audiencia personalizada a las organizaciones representativas afectadas por la norma con un carácter potestativo criticado por el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015 y por la doctrina administrativista.

También en este caso se ha omitido esa información basándose en el carácter meramente organizativo del proyecto de decreto.

Todo ello conduce a plantearse la naturaleza del proyecto de decreto y si el carácter organizativo que se le atribuye puede justificar la omisión de tales trámites.

La naturaleza del reglamento y su carácter ejecutivo a efectos de informe del órgano consultivo ha sido objeto de un especial análisis por el Consejo de Estado en su Memoria del año 2016.

En la misma se considera que, cuando la potestad reglamentaria se ejerce en virtud de una habilitación *ad hoc* contenida en la norma legal, no estamos ante un reglamento independiente sino ante un reglamento “*dependiente*” de la ley.

Resulta muy claro el Consejo de Estado cuando afirma que:

*“Y ello sea la materia «organizativa» o no, puesto que el legislador también puede imponer límites legales a la potestad de autoorganización del Gobierno y dicha ley prevalece sobre cualquier reglamento mientras no se anule, por limitar los poderes del Gobierno más allá de lo requerido por el artículo 97 de la*

*Constitución. Ello es incluso más claro cuando la «organización» ha venido explícitamente delimitada por el legislador para garantizar la representación de intereses y la participación ciudadana en órganos colectivos de la Administración (artículo 105.a) de la Constitución), especialmente, pero no sólo, los consultivos sectoriales.»*

En términos similares sobre el concepto de reglamento ejecutivo la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) que confirma la de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 2015 (recurso 65/2014).

En este caso el Consejo del Deporte aparece configurado en el artículo 22.2 de la LDCM como el “*órgano de participación de las personas y sectores sociales relacionados con el deporte y las actividades físicas en la Comunidad de Madrid.*”

Se trata, por tanto, no de un órgano meramente interno de la Administración, como podría ser una subdirección general o un organismo autónomo, sino un órgano que pretende fomentar la participación y colaboración de la sociedad en la materia deportiva como lo demuestra su composición fijada en la LDCM y que da cabida a miembros designados por la Asamblea de Madrid, las Federaciones Deportivas madrileñas y la Federación Madrileña de Municipios.

Sin embargo, ni se ha practicado audiencia pública general mediante la publicación en el portal de transparencia ni se ha concedido una audiencia a organizaciones representativas. Conviene recordar que tanto el RCDM como su modificación por el Decreto 75/2013, de 26 de septiembre fueron sometidos a audiencia de las federaciones deportivas madrileñas y, en el caso del Decreto 75/2013, también de la Federación Madrileña de Municipios (Dictamen del Consejo de Estado 1221/1997, de 13 de marzo y Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid).

Igualmente fue sometido a audiencia el Decreto 100/1997, de 31 de julio, por el que se desarrollan la constitución, duración, facultades y funcionamiento de la Comisión Jurídica del Deporte (Dictamen del Consejo de Estado 1647/1997, de 22 de mayo)

En cuanto a las consecuencias de la omisión de este trámite la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2017 (recurso 475/2010) recuerda que “(...) *ha de estarse a si se ha desatendido la finalidad que deriva de la regulación contenida en el art. 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en tanto que con este trámite de audiencia a las asociaciones u organizaciones reconocidas por la Ley, cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición en cada caso elaborada, se pretende con ello contribuir al acierto y legalidad de texto que se aprueba, propiciando que se tengan en cuenta todos los puntos de vista desde el que la cuestión objeto de regulación puede ser analizada y enriqueciendo dicha disposición mediante las observaciones de los sectores, personas o entidades consultadas, por estar afectados los intereses representados por estas, y que requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad.*”

El Tribunal Constitucional en la STC 28/2017, de 26 de febrero, recuerda que, si bien el legislador tiene la facultad de configurar el derecho de participación pública, no puede vaciar de contenido el mandato del precepto constitucional cuya relevancia no puede ser discutida (F. J. 6º).

En este caso, si consideramos que el Consejo del Deporte es un órgano de participación y que su composición recoge por imperativo legal miembros que son designados por entidades ajenas a la

Administración de la Comunidad de Madrid como son la Asamblea de Madrid, las Federaciones deportivas madrileñas y la Federación Madrileña de Municipios es claro que su regulación trasciende lo meramente organizativo, llegando a tener efectos *ad extra* como se recogió en el citado Dictamen 374/13 del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y como viene a reconocer la propia Memoria al rechazar la sugerencia de incorporar especialistas en discapacidad habida cuenta de la presencia en el Consejo del Deporte del presidente de la Federación Madrileña de Deportes para Discapacitados Intelectuales, reconociendo así que el presente proyecto de decreto afecta a las federaciones deportivas madrileñas que no son parte integrante de la Administración de la Comunidad Autónoma ya que la LDCM en su artículo 33 las define como “*entidades privadas, sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia*” y tan solo cuando ejercen funciones públicas por delegación (que no es el caso del presente proyecto de decreto) se califican como “*agentes colaboradores de la Administración Pública*”.

Esta Comisión ya destacó la importancia de este trámite en los dictámenes 124/16, de 26 de mayo a propósito del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid y 104/17, de 9 de marzo, relativo al proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid. Ambos proyectos normativos que regulaban órganos similares al Consejo del Deporte sí fueron sometidos a audiencia pública a través de organizaciones representativas en el primer caso y a información pública en el segundo, al ser ya de aplicación la LPAC.

Todo lo anterior lleva a que esta Comisión considere necesaria la realización de un trámite de información pública conforme exige el artículo 133.2 de la LPAC y sin perjuicio de la conveniencia de que sea, además, sometido a la audiencia de las Federaciones Deportivas Madrileñas, de la Federación Madrileña de Municipios y, al amparo del artículo 26.5 de La Ley del Gobierno, del propio Consejo del Deporte.

Procedería por tanto retrotraer el procedimiento y realizar dicho trámite realizándose de nuevo los demás trámites a la vista de los resultados de dicha información pública.

Esta consideración tiene carácter esencial.

**CUARTA.-** Cuestiones materiales.

No obstante lo anterior, habida cuenta que este dictamen carece de efectos vinculantes, y a efectos de nuestra función de garantizar la mayor corrección jurídica, procede analizar el contenido material del proyecto.

El proyecto adiciona al RCD un artículo 13 por el que se crean dos observatorios regionales. El proyecto en su versión inicial configuraba estos observatorios como comisiones técnicas si bien la versión final opta por configurarlas con un carácter permanente y obligatorio. Por ello convendría que se recogiesen en el artículo 7 del RCD como órganos del Consejo del Deporte.

En relación con el Observatorio Regional para la Deportividad que según la Memoria y la parte expositiva se enmarca en los objetivos del plan regional de lucha contra la violencia en el deporte ha de recordarse que la LDCM (artículo 22.4 b)) establece como una de las funciones del Consejo del Deporte formular propuestas sobre la prevención y represión de la violencia en el deporte y el artículo 9 del RCD atribuye la aprobación de los informes al respecto al Pleno del Consejo.

De esta forma podría existir una duplicidad de funciones entre los informes sobre la violencia que ha de aprobar el Pleno y el “*diagnóstico del juego limpio*” que se atribuye al Observatorio. Con independencia de la indefinición de esa función de diagnóstico convendría que el proyecto coordinase las funciones del Observatorio con las del Pleno.

En cuanto al Observatorio sobre Actividad Física Adaptada e Inclusiva cabe incluir su actuación como una de las líneas generales de planificación deportiva de la Comunidad de Madrid, especialmente importante no solo por lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Española sino porque el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006 ratificada por España el 23 de noviembre de 2007 establece como una de las obligaciones de los Estados parte el asegurar la participación de estas personas en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte. En el ámbito del derecho interno esa obligación aparece recogida en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

El apartado 4º contempla la composición de estos observatorios que estarán presididos por el presidente del Consejo del Deporte e integrados por cuatro miembros designados por y de entre los vocales nombrados por cada uno de los cuatro sectores del Pleno. A este respecto ha de poner de manifiesto que la expresión “*sectores del pleno*” no es utilizada ni por la LDCM ni por el RCD. Por ello sería más adecuado utilizar la expresión “*grupos*” que es recogida en el artículo 6 del RCD. De igual forma su designación por cada uno de esos grupos choca con la configuración del Pleno como “*órgano superior de decisión y formación de la voluntad del Consejo del Deporte*”. Por ello se sugiere que la designación se realice por el Pleno a propuesta de los grupos.

No recoge el proyecto referencia alguna a su cese por lo que se sobreentiende que cesan al cesar como vocales del Consejo.

En cuanto a lo dispuesto en el apartado 5 relativo a la no percepción de dietas u otro tipo de gastos no contraviene la LDCM si bien se desconoce si los miembros del Consejo del Deporte perciben dietas como por ejemplo sí reciben los integrantes de la Comisión Jurídica del Deporte (artículo 9 del Decreto 100/1997).

Por último, al disponer el apartado 6º que el funcionamiento y adopción de acuerdos será establecido por acuerdo del Consejo del Deporte o por el reglamento de régimen interno, convendría aclarar que la competencia para adoptar tal acuerdo corresponde al Pleno del Consejo.

La disposición derogatoria única se limita a indicar que quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el proyecto de decreto. Esta previsión es acorde a lo establecido en el artículo 2.2 del Código Civil.

La disposición final primera habilita al consejero para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Decreto. A tal efecto debe recordarse que esta Comisión viene indicando que tales disposiciones han de encuadrarse dentro de los límites que tiene la potestad reglamentaria de los consejeros.

El proyecto concluye con una disposición final segunda que establece la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid lo cual es conforme con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

#### **QUINTA.- Técnica normativa.**

Al carecer la Comunidad de Madrid de un procedimiento sistematizado de elaboración de disposiciones de carácter general, se han venido aplicado las reglas contenidas en las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 a las que se remite el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016.

La parte expositiva del proyecto de decreto adolece de una excesiva extensión que supera con mucho su finalidad (describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta). Al recoger las líneas de actuación seguidas por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en la lucha contra la violencia en el deporte y a favor del deporte inclusivo se incurre en la prohibición de la Directriz 12 relativa a las “*exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*”.

Carece de sentido la referencia en la parte expositiva al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016. La Directriz 13 establece que se deberán destacar en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación pero no procede citar la normativa que regula la tramitación, máxime careciendo el citado Acuerdo de contenido normativo.

En el apartado 4º del artículo 13, al recoger la composición de los observatorios, falta un “*por*” delante de “*el Presidente del Consejo del Deporte*”.

La referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid en la disposición final segunda debe figurar entrecomillada como establece la Directriz 43.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

El presente proyecto de decreto debe ser sometido a información pública por lo que no procedería su aprobación por el Consejo de Gobierno sin perjuicio de lo recogido en la consideración de derecho 4ª de este Dictamen.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 7 de junio de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 263/18

Excmo. Sr. Consejero de Cultura, Turismo y Deportes

C/ Alcalá, 31 – 28014 Madrid