

A.G.- 4/2023

S.G.C.- 1/2023

S.J. 468.2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en relación con el **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - A la citada petición de Informe, recibida el 30 de diciembre de 2022, se acompañaba la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid (versión 1).

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de 31 de octubre de 2022, elaborada por la Dirección General de Deportes (versión 1).
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades, de 4 de noviembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 14 de noviembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 11 de noviembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 11 de noviembre de 2022, en el que se aportan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 10 de noviembre de 2022, en el que se formulan observaciones al Proyecto, desde el punto de vista de impacto de unidad de mercado y defensa de la competencia.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 15 de noviembre de 2022, por el que se formula una observación al Proyecto, a instancia de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 11 de noviembre de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 12 de noviembre de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 3 de noviembre de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe 70/2022 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 14 de noviembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 17 de noviembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), en relación con el posible impacto de género y de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de 14 de noviembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de la Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), de 25 de noviembre de 2022.

- Formulario de “Solicitud de reconocimiento de la condición de Deportista de Alto Rendimiento de la Comunidad de Madrid”.
- Resolución de 27 de noviembre de 2022 del Director General de Deportes, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública en relación con el Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid.
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de 27 de noviembre de 2022, elaborada por la Dirección General de Deportes (versión 2).
- Texto del Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid (versión 2).
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de 29 de diciembre de 2022, elaborada por la Dirección General de Deportes (versión 3).
- Texto del Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid (versión 3).
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, relativo Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid, de 29 de diciembre de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su artículo 1, regular el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid.

Este objeto queda reflejado en la Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) del siguiente modo:

“La norma proyectada tiene por finalidad regular los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid.

Se persiguen los siguientes objetivos:

- a) Clarificar el significado y alcance de determinados criterios para la declaración de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid, establecidos en el anexo del Decreto 37/2014, de 3 de abril.
- b) Acotar el alcance de la excepción prevista en el artículo 2 2 del citado decreto.
- c) Incluir una nueva categoría en la primera tabla de criterios deportivos del señalado anexo, que ahora se inserta en el articulado para mayor comprensión por los destinatarios.
- d) Subsanan alguna omisión detectada en el texto vigente.
- e) Incluir la modalidad deportiva de fútbol americano, cuya federación madrileña fue inscrita en el Registro de entidades deportivas de la Comunidad de Madrid con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 37/2014, de 3 de abril.”.

El Proyecto de Decreto se compone de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva, conformada por nueve artículos y una Parte Final, integrada por una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable se hace necesario considerar que el artículo 43 de la Constitución Española señala que *“los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio”*, y que el artículo 148.1. 19ª atribuye a las Comunidades Autónomas competencias en materias de promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

La Comunidad de Madrid, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.1.22 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía), tiene competencia exclusiva en materia de deporte y ocio.

En ejercicio de esta competencia se dictó la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 15/1994) cuyo objeto es la ordenación y promoción de las actividades físicas y del deporte en el ámbito y marco de competencias de la Comunidad de Madrid.

Esta Ley en su artículo 2 incluye, entre los principios rectores de la política deportiva, en su apartado 1, letra f) «la protección del deportista», y en la letra g) «la promoción de la competición deportiva de rendimiento».

Y en su artículo 8 la citada ley establece que

“La Comunidad de Madrid velará por la asistencia y protección de los deportistas facilitándoles una adecuada formación deportiva, la defensa de sus intereses y el acceso, en su caso, a los planes especiales de entrenamiento y preparación”.

En concreto, la Sección Tercera del capítulo II del título II de la Ley 15/1994 sobre los deportistas de alto nivel, establece, entre otros extremos, que la calificación como deportista de alto nivel comportará la posibilidad de acceder a las ayudas que la Administración Deportiva establezca, teniendo presente la existencia de las ayudas otorgadas, en su caso, por otras Administraciones Públicas (ex Art.13).

En este ámbito, hay que traer a colación el Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento, (en adelante, Real Decreto 971/2007) que establece una diferenciación entre los deportistas de alto nivel y los deportistas de alto rendimiento. Los deportistas de alto nivel son aquellos que han obtenido altos resultados a nivel internacional, de acuerdo con criterios deportivos establecidos, y, por ello, se les otorgan beneficios de carácter económico, laboral, educativo y fiscal, entre otros. Por su parte, los deportistas de alto rendimiento son aquellos que han obtenido unos resultados inferiores, pero que, por ser especialmente relevantes, la Administración considera que deben ser beneficiados, al menos, desde un punto de vista académico o educativo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.3 del Real Decreto 971/2007, tendrán la consideración de deportistas de alto rendimiento de las Comunidades Autónomas, y les serán de aplicación las medidas previstas en su artículo 9 en relación con el seguimiento de los estudios, aquellos deportistas con licencia expedida u homologada por las federaciones deportivas españolas que sean calificados como de alto rendimiento o equivalente por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su normativa, que sigan programas tutelados por las Comunidades Autónomas o federaciones deportivas autonómicas en los centros de tecnificación reconocidos por el Consejo Superior de Deportes.

En desarrollo de estas competencias se aprobó el Decreto 37/2014, de 3 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 37/2014).

El Proyecto de Decreto pretende llevar a cabo una actualización de la normativa en la materia, previendo precisamente la derogación del Decreto 37/2014.

Por tanto, en virtud de lo precedentemente expuesto, se concluye que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para afrontar la regulación pretendida en la materia.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se caracteriza por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales, a estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta. - Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto “establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.
4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:
- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
 - b) Cuando concurran graves razones de interés público que lo justifiquen.
 - c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
 - d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
 - e) Cuando regule aspectos parciales de una materia
5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en el apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y en el apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, constando así en la documentación aportada y justificándose en la MAIN en los siguientes términos:

“no se ha sometido a consulta pública, al carecer de impacto significativo en la actividad económica y no imponer obligaciones relevantes para sus destinatarios, los deportistas madrileños federados que participen en competiciones oficiales.

La nueva regulación, al recoger fundamentalmente una mayor clarificación de los criterios existentes para el reconocimiento de un deportista como deportista de alto rendimiento, no incidirá en el número de solicitudes que se reciban, ya que afecta principalmente a la aplicación de los criterios por parte de la Administración Deportiva.”.

Al figurar la MAIN ejecutiva debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021. Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia “responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”.

Se observa, en este punto, que se han elaborado hasta tres memorias, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, que ostenta competencias en materia de deporte, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta 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 229/2021, de 13 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto. Según consta en la propia MAIN y se desprende del expediente aportado, se ha realizado el trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, sin que se haya recibido alegación alguna.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que sólo la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo han formulado observaciones al Proyecto, acompañando las observaciones que formula la Dirección General de Economía de dicha Consejería.

Por otro lado, consta, el Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia e interior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4. g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, adjuntando el formulario validado por esa Dirección General que sin embargo no figura como anexo en el Proyecto de Decreto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta

para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa".

El Proyecto de Decreto no se encuentra incluido en el Plan Normativo para la XII Legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021. A este respecto, se indica en la MAIN que, a la fecha de aprobación del referido Plan Anual, no se habían realizado aún los estudios preparatorios necesarios para evaluar si la norma se publicaría a lo largo del año 2021 o en el presente año, lo que justifica la no inclusión de esta propuesta normativa en el Plan Normativo para la XII Legislatura.

Dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, se señala en la MAIN, que no es precisa su evaluación *ex post* por sus resultados, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta. - Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

En cuanto al título de la norma, responde a lo previsto en la Directriz 7, que señala: “el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva, una Parte Final.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Se han recogido en la Parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, los informes de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social sobre los impactos de carácter social, de las secretarías generales técnicas de las consejerías, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Se observa que, al hacer mención a los trámites más relevantes, se recoge que se ha recabado el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Este órgano consultivo ha señalado, entre otros, en el Dictamen 403/2019, de 10 de octubre de 2019, la suficiencia de aludir a su participación en el procedimiento de elaboración de un proyecto de reglamento ejecutivo en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída...” o “de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora”.

En consecuencia, se recomienda omitir la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en la descripción de la tramitación de la norma, siendo suficiente su mención en la fórmula promulgatoria, tal y como se efectúa en el Proyecto.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”.

Por último, advertimos que en la fórmula promulgatoria se añade adecuadamente la expresión “*de acuerdo con/oída la Comisión Jurídica Asesora*”, en aplicación de lo señalado en la Directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma; en este sentido cabe citar el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre de 2017, de la propia Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así como el Dictamen 280/2019, de 27 de junio de 2019, que indica: “(...) *Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto reglamentario debe recoger las dos posibilidades “oída” y “de acuerdo”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad reglamentaria conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un proyecto de decreto*”.

En cuanto a la parte dispositiva, el **artículo 1** establece el objeto del Decreto, cuyo tenor literal es el siguiente:

“regular el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid.”

Esta redacción suprime la referencia “a los efectos previstos en el artículo 2.3 del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento” que recoge el vigente Decreto 37/2014 al establecer el objeto del mismo.

La supresión deviene como consecuencia de la observación formulada en el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior que, respecto del artículo 1 del Proyecto de Decreto, sugiere eliminar el inciso final «a los efectos previstos en el artículo 2.3 del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento», que se considera innecesario mencionar en el artículo, dado que, en la parte expositiva, ya se menciona que se aprueba el proyecto de decreto en desarrollo de este artículo.

Con carácter general a propósito de las remisiones, hay que advertir que esta técnica normativa no hace sino generar complejidad en la aplicación de la normativa y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9, apartado 3, de la Constitución Española

El **artículo 2** del Proyecto de Decreto mantiene los requisitos que para la adquisición de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid establece el artículo 2 del Decreto 37/2014.

Las principales modificaciones en el artículo referido, respecto de las que no procede ningún reproche jurídico, son las siguientes, de acuerdo con la justificación recogida en la MAIN:

- a) En cuanto al requisito de estar en posesión de licencia deportiva, prevista en el vigente artículo 2.1.c) del Decreto 37/2014, de 3 de abril, se amplía su contenido para dotarlo de una mayor precisión técnica, al prever que pueda estar expedida por la federación deportiva madrileña del deporte correspondiente o que esté homologada por una federación deportiva española, recogido en el artículo 2.1.c) del texto proyectado.
- b) Respecto a los supuestos en los que de forma extraordinaria, mediante resolución motivada de la dirección general competente en materia de Deportes, puede concederse la condición de deportista de alto rendimiento sin que se cumplan los requisitos de participación mínima establecidos en el Decreto 37/2014, de 3 de abril,

ahora vigente, se acotan los supuestos comprendiendo aquellos deportes en los que las características de la competición no permitan los mínimos de participación exigidos o en los que se exija una marca mínima para acceder a la competición, reflejado ahora en el artículo 3.3.d) del texto proyectado, en relación con el artículo 2.2.

Se incorpora además en este artículo 2.1.f), como requisito para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid, el siguiente:

“No estar disfrutando de un reconocimiento equivalente por otra comunidad autónoma en el momento de la solicitud”.

Extremo coherente con lo ya previsto en el artículo 3.3.f) del vigente Decreto 37/2014, al señalar que, a la solicitud, entre otros documentos, se ha de acompañar de una *“declaración responsable del solicitante en la que se manifieste que no está disfrutando de un reconocimiento equivalente por otra Comunidad Autónoma en el momento de la solicitud”*, Declaración que se mantiene en los mismos términos en el artículo 6.4.f) del Proyecto, y coherente con el artículo 8.b) del Proyecto, en que se recoge como causa de pérdida de la condición de deportista de alto rendimiento, *“la obtención de un reconocimiento equivalente por parte de otra comunidad autónoma”*.

Por otro lado, en el apartado 1.e) 1º, se hace necesario sustituir el término *“clasificado”* por *“reconocido”* por el Consejo Superior de Deportes, a fin de ajustarse debidamente a lo dispuesto en el artículo 2.3.g) del Real Decreto 971/2007, tal y como se recoge en el vigente Decreto 37/2014. Esta observación es extensiva al artículo 7.4 del Proyecto.

Los criterios para la declaración de deportistas de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid se regulan en el **artículo 3** del Proyecto de Decreto. Referente a este artículo se sugiere tener en cuenta la observación recogida en el informe de

coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior:

“En relación con el artículo 3, que establece los criterios para la declaración de deportistas de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid, se sugiere, como se realiza en el vigente Decreto 37/2014, de 3 de abril, que su apartado 1, por su contenido y redacción en forma de tablas, se incluya como anexo del decreto, conforme a la regla 46 de las Directrices”.

Por otro lado, atendiendo a la Directriz 30, señala: “los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”.

De este modo, y teniendo en cuenta que en el artículo 3 del Proyecto de Decreto se incorporan los criterios a tener en cuenta para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento, junto con una serie de definiciones a los efectos de interpretación con criterios técnico-deportivos de lo previsto en el apartado 1 y criterios para considerar la participación en una competición, sería más adecuado dedicar un artículo independiente a cada uno de dichos extremos.

No obstante, en el párrafo introductorio del apartado 2 se sugiere suprimir la referencia a “criterios”, dado que el contenido de dicho apartado solo ofrece las definiciones comprensivas necesarias a fin de interpretar el apartado 1.

En relación a la nueva categoría a que se refiere la parte expositiva, “segunda máxima categoría”, y se define en el apartado 2.b) señalando que “se corresponde a la segunda categoría de mayor nivel deportivo de cada modalidad deportiva”, se hace necesario, por seguridad jurídica, ampliar dicha definición haciendo referencia al tramo de edad que comprende la nueva categoría de deportistas, que siguiendo lo señalado

en la MAIN, serían aquellos “*cuyo tramo de edad está comprendido entre los 16 y 22 años*”, dependiendo de las distintas reglamentaciones federativas, y que ninguna mención a ello se contiene en el articulado.

El apartado 3.a) contempla, *ex novo*, las condiciones de participación para poder ser equiparados los campeonatos que se organicen como copas de España a campeonatos de España, sin que quepa formular observación alguna.

El **artículo 4** del Proyecto de Decreto referido a los beneficios de los deportistas de alto rendimiento reproduce literalmente el artículo 5 del Decreto 37/2014 y no proceden observaciones.

Lo mismo se señala del **artículo 5** del Proyecto de Decreto que al establecer las obligaciones de los deportistas de alto rendimiento mantiene el mismo tenor que el artículo 6 del Decreto 37/2014.

El inicio del procedimiento para el reconocimiento de deportista de alto rendimiento se regula en el **artículo 6** del Proyecto de Decreto rubricado “Solicitud”, ajustándose en su contenido a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).

En este punto, como cuestión de técnica normativa y en coherencia con el contenido de lo regulado en el artículo 6, que no se limita a la solicitud, sino que regula en general la iniciación del procedimiento a instancia del interesado, sería conveniente, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28 reformular el título del artículo, para pasar a titularse “*Iniciación del procedimiento*”. El título propuesto, estaría en coherencia con el artículo 7 titulado “Instrucción y resolución”, siguiendo lo establecido en la sección 3ª, capítulo III, del Título IV de la Ley 39/2015 (artículos 66 y siguientes).

Se inicia el procedimiento con una solicitud, en modelo normalizado, ajustándose a la Directriz 45, al hacer una referencia clara y expresa al correspondiente Anexo en que figura el modelo normalizado.

No obstante, se advierte que no consta en el Proyecto de Decreto remitido el Anexo de referencia.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Además, como se ha indicado ut supra, conforme a la Directriz 30, los artículos no deben ser excesivamente largos.

Por lo que sería conveniente una reformulación del artículo 6 del Proyecto de Decreto.

Entre la documentación que ha de acompañar a la solicitud, el apartado 4.a) señala la “copia compulsada del libro de familia o documento análogo acreditativo de la filiación”. Al respecto de la exigencia de copia compulsada, se ha de señalar que la Ley 39/2015, no usa el término de compulsada, sino el de cotejo de documentos.

El artículo 28.3 de la Ley 39/2015 señala:

“Las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario”.

Por su parte el artículo 28.5 reza:

“Excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las Administraciones, podrán solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original”.

Así se sugiere reconsiderar el requisito de aportar copia compulsada del libro de familia o documento análogo acreditativo de la filiación, por suponer una carga administrativa que la Ley 39/2015 no establece.

Por otro lado, se recuerda que la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, suprime el Libro de Familia por lo que, conforme su artículo 80, la obtención de los datos del estado civil deberá obtenerse por la Administración de la Comunidad de Madrid de forma electrónica y, solo si ello no es posible, mediante la exigencia de certificación. No obstante, la presentación de los Libros de Familia expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2011 producirá efectos conforme su disposición transitoria 3ª. En este sentido ya se pronunció la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen 51/2016, de 28 de abril de 2016.

Así deberá reformularse el apartado 4.a) respecto de la exigencia de “copia compulsada del libro de familia”, teniendo en cuenta lo expuesto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se advierte de una errata en el apartado 4.a) al señalar “acreditativa d identidad”, que debería corregirse.

El **artículo 7** se refiere a la instrucción y resolución del procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento, sin que se aprecie contravención alguna del ordenamiento jurídico.

El **artículo 8** sobre la pérdida de la condición de deportista de alto rendimiento transcribe las causas de pérdida del artículo 7 del Decreto 37/2014, pero incorpora la posibilidad, sin que se aprecie impedimento jurídico para ello, de que en los supuestos previstos en la letra f), si durante ese periodo de tres años el deportista obtiene un

resultado deportivo que le haga merecer de nuevo otorgamiento de la condición de deportista de alto rendimiento, puede solicitar su reconocimiento. En este supuesto, el plazo de tres años se contará desde la obtención del resultado, pudiendo coincidir con el periodo que ya estuviera disfrutando por un reconocimiento previo, que en ningún caso supondrá que se sumen ambos periodos.

Sería conveniente revisar la redacción del último párrafo del artículo 8 y señalar “(...) que le haga merecer de nuevo otorgamiento (...)”, en vez de “(...) que le haga merecer, de nuevo, el otorgamiento (...)”.

Por último, el **artículo 9** prevé la compatibilidad de la calificación como deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid con el reconocimiento como deportista de alto nivel otorgado por el Consejo Superior de Deportes, así como con la condición de deportista de alto rendimiento estatal obtenida por virtud del artículo 2.3 del Real Decreto 971/2007.

Precisamente, en relación con este régimen de compatibilidades, y a modo ilustrativo, podemos citar el Proyecto de Decreto por el que se regula la calificación de deportista de alto rendimiento y de deportista autóctono de alto nivel de Canarias y se establecen medidas de apoyo que sobre el régimen de compatibilidades literalmente establece:

“La calificación de deportista canario de alto rendimiento y de deportista autóctono de alto nivel regulada en este Decreto es compatible con las condiciones de deportista de alto nivel y de alto rendimiento otorgadas o acreditadas por el Consejo Superior de Deportes conforme a la normativa estatal reguladora de la materia, y es incompatible con el reconocimiento de una condición similar en otra comunidad o ciudad autónoma”.
(el subrayado es nuestro).

A continuación, analizaremos la **Parte Final** de la norma.

La **Disposición adicional única** habilita al titular de la dirección general competente en materia de deportes a añadir en el listado de deportes de equipo en los que no existen ligas de carácter profesional reconocidas por el Consejo Superior de Deportes, previsto en el artículo 3.3.e), las nuevas modalidades deportivas que participen en ligas de máxima categoría a cuyos deportistas se les pueda considerar como deportistas de alto rendimiento, desde el momento de la inscripción de la federación deportiva correspondiente en el Registro de Entidades Deportivas de la Comunidad de Madrid.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983 atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones. Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en el que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a “la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”.

La habilitación específica que se contiene de adición de nuevas modalidades deportivas a efectos de reconocimiento de deportistas de alto rendimiento, en modo alguno constituye, a nuestro juicio, una cuestión secundaria, puramente operativa y no integrante del núcleo esencial de la norma proyectada, por lo que no procede la habilitación pretendida.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En este punto se sugiere adicionar en el artículo 3.3, penúltimo párrafo adicionar una cláusula abierta que posibilite la toma en consideración de nuevas modalidades deportivas.

No obstante, el contenido de esta disposición, de habilitación normativa, parece responder a los criterios establecidos para las Disposiciones finales, de acuerdo con la Directriz 42, por lo que debería ser objeto de revisión.

Se prevé en la **Disposición transitoria única** que los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán y se resolverán conforme a la normativa vigente en el momento de la presentación de la solicitud, ello responde a lo previsto en la Directriz 40, en cuanto que su objetivo es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación, al declarar la pervivencia o ultractividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

Se incorpora una **Disposición derogatoria única**, que cumple con lo previsto en la Directriz 41, en tanto prevé la expresa derogación de Decreto 37/2014, de 3 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid. Respecto de la derogación expresa de la Resolución 100/2014, de 5 de mayo, del Director General de Juventud y Deportes, por la que se dispone la publicación del modelo de solicitud de reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid, procede su supresión, pues las resoluciones emanadas de los órganos jerárquicamente inferiores al titular de una Consejería no participan de naturaleza jurídica normativa.

La **Disposición final primera** del proyecto de Decreto contempla una habilitación normativa a favor del titular de la Consejería competente en materia de deporte.

En este sentido cabe volver a mencionar que, el artículo 41.d) de la Ley 1/1983 atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones. Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en el que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a “la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”.

En la disposición analizada bajo la rúbrica “*habilitación normativa*”, se faculta al titular de la Consejería competente en materia de Deportes, a “*dictar las disposiciones que sean precisas para la ejecución y aplicación de lo previsto en el presente en el decreto*”.

En sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada en dicha Disposición, pues los términos “*ejecución y aplicación*” hacen referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada Disposición en lo que atañe a la inclusión de los términos “*ejecución y aplicación*”, por cuanto no se corresponden con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada.

Finalmente, la **Disposición final segunda** regula la entrada en vigor de la norma sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

Además, se insta a reconsiderar el establecimiento de un periodo de vacancia con la finalidad señalada en la Directriz 42 letra f), que señala lo siguiente: “*La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación*”.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El parecer favorable de esta Abogacía General sobre el Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de deportista de alto rendimiento de la Comunidad de Madrid, queda condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial y la atención de las observaciones no esenciales formuladas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

Mar González Priego

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO
Y DEPORTE.**