

Dictamen nº: **399/18**
Consulta: **Consejero de Cultura, Turismo y Deportes**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **13.09.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 13 de septiembre de 2018, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Cultura, Turismo y Deportes, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 17 de julio de 2018 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Cultura, Turismo y Deportes, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 366/18, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Al observar que el expediente se encontraba incompleto, al amparo de lo establecido en el artículo 19.2 del ROFCJA se solicitó el complemento del mismo, con suspensión del plazo para emitir dictamen. La documentación complementaria solicitada tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el día 16 de agosto de 2018, reanudándose el plazo para la emisión del dictamen desde esa fecha.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 13 de septiembre de 2018.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva y se concreta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tiene por objeto desarrollar reglamentariamente la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 6/2016). De esta manera el texto después de abordar una serie de cuestiones de índole general como la publicidad de los servicios deportivos o el seguro de responsabilidad civil previsto en el artículo 24 de la Ley 6/2016, centra su regulación en el desarrollo de los procedimientos de acreditación para el ejercicio de las profesiones del deporte.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva comprensiva de cuatro capítulos en los que se incorporan 29 artículos y culmina con una parte final integrada por una disposición adicional única, dos disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I que recoge las disposiciones generales, comprende ocho artículos:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma y el ámbito de aplicación.
Artículo 2.- Se refiere a la publicidad de los servicios deportivos.

Artículo 3.- Contempla a las poblaciones que requieren especial atención.

Artículo 4.- Viene referido a las actividades grupales.

Artículo 5.- Se refiere a los profesionales del deporte que hayan accedido a la actividad deportiva en otra Comunidad Autónoma.

Artículo 6.- Regula el seguro de responsabilidad civil que precisa el ejercicio de las profesiones del deporte.

Artículo 7.- Se refiere a la protección de datos.

Artículo 8.- Contempla la cualificación para el ejercicio de la profesión de Monitor Deportivo en actividades o servicios de riesgo.

El capítulo II denominado “*procedimientos de acreditación para el ejercicio de las profesiones del deporte*” se divide en un artículo 9 relativo a los tipos de procedimientos y a continuación regula en cinco secciones dichos procedimientos con el siguiente desarrollo:

Sección 1^a relativa al procedimiento iniciado mediante comunicación previa, se estructura en cuatro artículos con el contenido siguiente:

Artículo 10.- Bajo la denominación de “*comunicación previa*” se refiere a los sujetos obligados a presentar dicha comunicación.

Artículo 11.- Se refiere a la presentación de la comunicación previa.

Artículo 12.- Contempla la documentación a aportar en la comunicación previa.

Artículo 13.- Regula los efectos de la comunicación previa.

Sección 2ª contempla el procedimiento iniciado mediante solicitud de habilitación indefinida. Se estructura en siete artículos con el contenido siguiente:

Artículo 14.- Contempla la definición de que se entiende por habilitación indefinida y quienes pueden solicitarla.

Artículo 15.- Regula la presentación de la solicitud de habilitación indefinida.

Artículo 16.- Se refiere a la acreditación de la experiencia laboral para la habilitación indefinida.

Artículo 17.- Fija la documentación a aportar junto a la solicitud.

Artículo 18.- Establece el plazo de presentación de la solicitud.

Artículo 19.- Contempla la tramitación del procedimiento.

Artículo 20.- Referido a la resolución del procedimiento.

La sección 3ª regula el procedimiento iniciado mediante la presentación de una declaración responsable. Se divide en cuatro artículos que responden al siguiente contenido:

Artículo 21.- Se refiere a quienes pueden presentar la declaración responsable.

Artículo 22.- Regula la presentación de la declaración responsable.

Artículo 23.- Fija la documentación a aportar junto a la declaración responsable.

Artículo 24.- Establece los efectos de la presentación de la declaración responsable.

En la sección 4ª se abordan los procedimientos relativos al reconocimiento de competencias profesionales asociadas a títulos de formación o certificados de profesionalidad. Esta sección se estructura en dos artículos con el contenido siguiente:

Artículo 25.- Relativo al procedimiento para el reconocimiento de las competencias profesionales asociadas a títulos de formación profesional o certificados de profesionalidad.

Artículo 26.- Se refiere al procedimiento para el reconocimiento de las competencias profesionales asociadas al perfil profesional de los títulos de enseñanzas deportivas.

Por último la sección 5ª regula en tres artículos las disposiciones comunes a los procedimientos de acreditación con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 27.- Relativo al plazo de resolución.

Artículo 28.- Referido al régimen de recursos.

Artículo 29.- Contempla los modelos de formularios por remisión a los anexos del proyecto.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición adicional única se refiere a la utilización en el texto del masculino

gramatical como genérico. La disposición transitoria primera contempla el reconocimiento para el ejercicio de la profesión de Monitor Deportivo por vías de aprendizaje no formales y la disposición transitoria segunda el reconocimiento para el ejercicio de la profesión de Entrenador Deportivo con certificación federativa. La disposición final primera contiene la habilitación para el desarrollo de la norma y la disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La norma se completa con tres anexos. El primero contiene el modelo para la comunicación previa; el anexo II establece el modelo de solicitud de habilitación indefinida y el anexo III contempla el modelo de declaración responsable

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Informe de 10 de julio de 2018 suscrito por el consejero de Cultura, Turismo y Deportes relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (Documento 2 del expediente).

2.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora acordado por el Consejo de Gobierno celebrado el día 10 de julio de 2018 (Documento 3 del expediente).

3.- Cuatro versiones del proyecto de decreto fechadas el 21 de diciembre de 2017, el 16 de enero de 2018, el 26 de abril de 2018 y el 25 de junio de 2018 (Documento 4 del expediente).

4.- Documentación relativa a la consulta pública que incorpora las alegaciones formuladas durante ese trámite (Bloque de documentos 5 del expediente).

5.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Juventud y Deporte el 21 de diciembre de 2017 (Documento 6 del expediente).

6.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo fechada el 26 de abril de 2018 (Documento 7 del expediente).

7.- Tercera Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Juventud y Deporte el 25 de junio de 2018 (Documento 8 del expediente).

8.- Informes de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda con observaciones al texto proyectado, así como informes sin observaciones del resto de consejerías de la Comunidad de Madrid (Bloque de documentos 9 del expediente).

9.- Informe de 25 de enero de 2018 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (Documento 10 del expediente).

10.- Informe de 23 de enero de 2018 de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (Documento 11 del expediente).

11.- Informe sobre el análisis y valoración de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género firmado el 2 de

enero de 2018 por el director general de Servicios Sociales e Integración Social (Documento 12 del expediente).

12.- Informe de 3 de enero de 2018 de la Dirección General de la Familia y el Menor en relación con la falta de impacto del proyecto en la familia, la infancia y la adolescencia (Documento 13 del expediente).

13.- Informe de 10 de enero de 2018 de la Dirección General de la Mujer, sobre la falta de impacto de la norma por razón de género (Documento 14 del expediente).

14.- Informe de la Dirección General de Comercio y Consumo de 5 de marzo de 2018 en el sentido de no realizar observaciones a la norma proyectada (Documento 15 del expediente).

15.- Documento resumen sobre las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública (Documento 16 del expediente).

16.- Informe de 4 de mayo de 2018 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes (Documento 17 del expediente).

17.- Informe de 12 de junio de 2018 del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, en el que se formulan observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial (Documento 18 del expediente).

18.- Informe de contestación a las observaciones formuladas por los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid suscrito por el director general de Juventud y Deporte el 25 de junio de 2018 (Documento 19 del expediente).

Tras la solicitud de complemento del expediente formulada por esta Comisión Jurídica Asesora se han remitido los escritos de alegaciones presentados en el trámite de audiencia y se ha informado sobre la falta de pronunciamiento del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid en relación con el proyecto.

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada 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 de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta, como después veremos, en ejecución de la ya citada Ley 6/2016, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

Cabe destacar que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“y todo ello en cuanto la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

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

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

El encuadramiento competencial de la materia que nos ocupa pasa por el reconocimiento de que son diversos los títulos que amparan la competencia de la Comunidad de Madrid en relación con la regulación del ejercicio de las profesiones del deporte. Así cabe hacer referencia en primer lugar a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de *“Deporte y ocio”* (artículo 26.1.22 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero), si bien, como recordamos en nuestro Dictamen 263/18, de 7 de junio, 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, STC 80/2012, de 18 de abril y STC 110/2012, de 23 de mayo).

Asimismo también concurre la competencia, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *“Ejercicio de las profesiones tituladas”* (artículo 27.6 del Estatuto de Autonomía).

En esta materia de profesiones tituladas, la competencia estatal deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.30 de la Constitución Española que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la *«regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales»*. Existe una amplia jurisprudencia constitucional que delimita el alcance de esta competencia estatal, así la STC 111/2012, de 24 de mayo (RTC 2012, 111), FJ 3, afirma que la competencia del art. 149.1.30 de la Constitución Española *“comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado”*.

Dice el Tribunal Constitucional que esta competencia se halla estrechamente ligada al principio de igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, consagrado en el art. 139.1 de la Constitución Española.

El Alto Tribunal ha definido las profesiones tituladas como aquéllas *“para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia”*. Respecto de tales profesiones, corresponde al Estado la decisión de su creación, atendiendo a las exigencias del interés público, y, una vez creada, la competencia para *“establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas ... así como la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado”* (por todas, la STC 145/2005, de 9 de junio).

Como recuerda la STC 201/2013, de 5 de diciembre, se trata de una competencia de alcance general, esto es, no está sectorialmente limitada a la concreta regulación de cada profesión, por cuanto *“en la competencia reservada al Estado en virtud del art. 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial» (STC 122/1989 , FJ 5); es decir, según aclara la sentencia “se trata de una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español y ligada asimismo a la garantía de la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios (arts. 139 CE y 149.1.1 CE)”*.

En virtud del reparto competencial en la materia correspondería al Estado de acuerdo con la jurisprudencia constitucional citada la delimitación de cuando una profesión debe ser profesión titulada, mientras que la competencia autonómica puede extenderse a la

regulación de las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas previamente establecidas por el Estado.

En este marco de competencias en la materia la Comunidad de Madrid aprobó la citada Ley 6/2016 con el objeto de ordenar el ejercicio de las profesiones del deporte en el ámbito de la Comunidad de Madrid. La disposición final segunda de esa ley habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid para el desarrollo reglamentario de la ley que es el objetivo de la norma que se somete a nuestro dictamen preceptivo.

En atención a todo lo expuesto puede afirmarse que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*. Como hemos señalado anteriormente la competencia para el desarrollo reglamentario de la Ley 6/2016 viene concretada en la disposición adicional segunda de la citada ley.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse 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 (en adelante 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. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009) toda vez que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 14 de noviembre de 2017, no es aplicable a los proyectos normativos iniciados con anterioridad conforme a su disposición transitoria única, como es el caso del proyecto que dictaminamos. También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como 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.

Debe destacarse, no obstante, que la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- 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, no existía ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, cuando se inició la tramitación del proyecto, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018, que sin embargo no contempla la norma proyectada. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley

del Gobierno, lo que aparece cumplimentado en las memorias que obran en el expediente.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen 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. En este procedimiento, según consta en la documentación remitida se sustanció el trámite de consulta pública en el periodo comprendido entre el 2 y el 21 de septiembre de 2017 mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid del proyecto normativo, habiéndose recibido alegaciones de un particular, de la Asociación Profesional Española de Centros de Enseñanza Deportivos, de la Asociación de Profesionales del Deporte de Madrid, del Colegio Profesional de Fisioterapeutas de la Comunidad de Madrid, de la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid, del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas y de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la entonces Consejería de Educación, Juventud y Deporte, al amparo de la competencia que ostentaba en la materia. Tras la reciente remodelación del Gobierno de la Comunidad de Madrid, las competencias en la materia han sido asumidas por la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes en virtud del 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. Por otro lado el órgano directivo actualmente competente es la Dirección General de Juventud y Deporte, en virtud de lo establecido en el Decreto 121/2017, de 3 de octubre, del Consejo

de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería de Cultura, Turismo y Deportes (artículo 12).

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora tres memorias firmadas por el Director General de Juventud y Deporte elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites del procedimiento. De esta manera, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga 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 (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 25 de junio de 2018, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario, para destacar que la regulación proyectada tendrá, de manera indirecta, un impacto económico positivo, dado que posibilita la aplicación de los procedimientos de acreditación de las profesiones del deporte contempladas en la Ley 6/2016, y por tanto, aportará una mayor seguridad jurídica tanto a los empleadores de este sector

económico como a los profesionales del deporte y a los usuarios de los servicios deportivos. Desde el punto de vista presupuestario se destaca que la norma no tendrá efecto alguno sobre los ingresos públicos. En cuanto al gasto público se destaca que ha sido necesario ampliar los medios personales existentes en la Dirección General de Juventud y Deporte, cuyos costes se imputarán al capítulo del programa de gastos correspondiente a la dirección general, no obstante se destaca que dichos medios resultan insuficientes por lo que en caso de necesitar más personal se cubrirá con efectivos de la Consejería mediante la redistribución o la atribución temporal de funciones según lo informado por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, tal y como señala el artículo 2.1 d) del Real Decreto 1083/2009, en el análisis económico debe prestarse una especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia, que realiza de una manera muy genérica, así como a la detección y cargas administrativas, que va más allá de lo que realiza la Memoria pues se trata de analizar, desde el punto de vista de los efectos en la competencia en el mercado, si el proyecto introduce elementos que distorsionen dicha competencia en el mercado (posibles restricciones al acceso de nuevos operadores y restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos para hacerlo) y la proporcionalidad de las medidas propuestas. En cuanto al análisis de las cargas administrativas no se contiene ninguna referencia siendo preciso que la Memoria realice la detección y medición de las cargas administrativas siguiendo a tal efecto lo que establece el anexo V de la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis del Impacto normativo.

La Memoria contiene una breve referencia al impacto sobre la unidad de mercado al referirse al artículo 5 del proyecto que contempla

a los profesionales del deporte que han accedido a la actividad deportiva en otra Comunidad, para señalar y explicar cómo la regulación establecida se adecúa a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

También incluye la Memoria la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Figura igualmente incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento 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 y 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.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Además se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en

cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009. No obstante se observa que la contestación a las consideraciones formuladas por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid se contiene en un informe aparte suscrito por el Director General de Juventud y Deporte si bien resulta más adecuado que se incluya en la Memoria de manera que la misma contenga de manera completa las observaciones formuladas al proyecto y la contestación a las mismas.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

4.- 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.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2018, el 25 de enero de 2018 emitió informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en el sentido de que en los Presupuestos Generales de la Comunidad de

Madrid para 2018, se han dotado los créditos necesarios para el desarrollo de las funciones que se recogen en el proyecto, advirtiendo de que si fuera precisa alguna actividad nueva no presupuestada debería llevarse a cabo con cargo a los créditos disponibles sin incremento del presupuesto aprobado así como contar con crédito adecuado y suficiente en ejercicios futuros.

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 dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se formuló el 12 de junio de 2018 el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en el informe de 25 de junio de 2018 del director general de Juventud y Deporte que obra en el expediente remitido.

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, se han evacuado informes con observaciones al texto por las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que adjunta las observaciones de la Dirección General de Trabajo y de la Dirección General de Formación de la citada Consejería; de la Consejería de Sanidad; de la Consejería de Políticas Sociales y Familia y de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno que adjunta las observaciones de la Dirección General de Emergencias y la Subdirección General de Calidad de los Servicios y

Gobierno Abierto de la citada consejería, que en parte han sido acogidas en el texto, tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

También se ha emitido informe por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en base a lo dispuesto en el 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, que establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por la citada Dirección General, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (Criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (Criterio 14).

Asimismo ha emitido informe de 5 de marzo de 2018 la Dirección General de Comercio y Consumo en el sentido de no formular observaciones a la norma proyectada.

Tal y como se explicita en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo tras la observación formulada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda se recabó el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto, al amparo de lo establecido en el artículo 4.1 e) del Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 1/2010, de 14 de enero, que dispone que el mencionado órgano deberá conocer e informar preceptivamente cuantas disposiciones de carácter general de la Comunidad de Madrid afecten directamente a los consumidores. Según obra en el expediente dicho informe no ha sido emitido, no obstante su falta no impide la continuación en la tramitación del expediente conforme a lo establecido en el artículo 4.2

del mencionado reglamento que dispone que en caso de no emisión del informe en los plazos establecidos “*se proseguirá con la tramitación del procedimiento*”.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de 4 de mayo de 2018 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- 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.

Consta en el expediente remitido que el proyecto de decreto se sometió al trámite de información pública, mediante la publicación el 6 de marzo de 2018 en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid.

Tras el complemento del expediente solicitado por esta Comisión Jurídica Asesora se ha incorporado al procedimiento las alegaciones formuladas dentro del trámite conferido al efecto por distintas personas a título particular así como por el sindicato Comisiones Obreras, por diversas federaciones deportivas madrileñas y por la Unión de Federaciones Deportivas Madrileñas (UFEDEMA), por la Asociación de

Preparadores Físicos de Fútbol (APF), por la Conferencia Española de Centros Universitarios de Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, por el Colegio Oficial de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de la Comunidad de Madrid, por la Asociación de Profesionales Europeos del Fitness y la Actividad Física (PROEFA) y por el sindicato UGT.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple parcialmente con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). En efecto en la parte expositiva si bien se hace constante referencia a la Ley 6/2016 en cuyo desarrollo se pretende aprobar el proyecto, sin embargo se echa en falta una referencia a las competencias autonómicas en cuyo ejercicio se dicta la norma.

Por otro lado la parte expositiva recoge el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación, si bien entendemos que la referencia al Acuerdo de 31 de octubre de 2016 del Consejo de Gobierno por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, debería mencionarse de manera adicional o secundaria a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, teniendo en cuenta que el mencionado Acuerdo carece de carácter normativo.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya adelantamos, el capítulo I de la norma proyectada, dividido en ocho artículos, viene referido a las disposiciones generales.

El artículo 1 responde al contenido propio de una disposición de carácter general, cual es, fijar el objeto de la norma, si bien aparece redactado en términos demasiado genéricos cuando refiere que dicho objeto se constriñe al “*establecimiento de todas aquellas previsiones necesarias para que la citada Ley pueda ser aplicada*”, por lo que debería hacerse un esfuerzo de concreción del objeto de la norma precisando cuales son las concretas previsiones de la Ley 6/2016 que desarrolla.

En relación con los apartados 2 y 3 del citado artículo 1 que delimitan el ámbito de aplicación de la norma proyectada coincidimos con otros órganos preinformantes en el sentido de que sería más adecuado que formaran un artículo independiente del apartado 1, por responder a distinta a unidad temática, favoreciendo de esa manera además la coincidencia sistemática con la Ley 6/2016 que se refiere a las dos cuestiones, objeto y ámbito de aplicación, en preceptos independientes.

No obstante lo dicho se observa que el apartado 2 del mencionado artículo 1 no se adecúa al contenido del artículo 2.1 de la Ley 6/2016 que señala que la mencionada ley “*se aplica en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid a las actividades físicas y deportivas que se realicen en el marco de una prestación de servicios profesionales*”. El precepto que comentamos después de recoger el tenor literal de la ley enumera cuales son las formaciones que pueden estar relacionadas con la actividad física y deportiva que pueden dar lugar a la obtención o reconocimiento de una cualificación en ese ámbito, lo que podría interpretarse como una contradicción con el texto legal al ser más

restrictivo que la ley, lo que así fue puesto de manifiesto por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y también en el trámite de audiencia por alguno de los alegantes. En el informe de contestación a las observaciones de dichos Servicios Jurídicos se explica que con la redacción propuesta se otorga mayor seguridad jurídica a los destinatarios de la norma. No parece sin embargo que ese objetivo se haya conseguido toda vez que como hemos dicho alguno de los alegantes perteneciente al ámbito de aplicación de la Ley 6/2016 ha considerado que el precepto reglamentario genera confusión y resulta restrictivo. Conforme a lo expresado solo cabría admitir la redacción que propone el proyecto si la misma no implicase una restricción de lo dispuesto en la Ley 6/2016.

Esta consideración es esencial.

Por otro lado el apartado 3 además de ser redundante con la ley que establece las actividades profesionales excluidas del ámbito de aplicación, también entra en contradicción con ella al establecer una excepción que no aparece contemplada en el texto legal. Además no parece correcto que se diga que las actividades profesionales excluidas se registrarán por “*sus propios ámbitos competenciales*” en lugar de decir que se registrarán por “*su normativa específica*” como hace el texto legal.

Esta consideración es esencial.

El artículo 2 del proyecto contempla la publicidad de los servicios deportivos de conformidad con lo establecido en el artículo 3.2 de la Ley 6/2016, en cuanto a la publicidad de los derechos de los deportistas, consumidores y usuarios de los servicios deportivos; en el artículo 25.3 de la misma ley relativo a la publicidad por los titulares de los centros deportivos, gimnasios y cualesquiera otras instalaciones deportivas de la cualificación profesional de sus profesionales del deporte y en el artículo 72 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, referido a

la publicidad de los datos técnicos de la instalación o del establecimiento, así como de su equipamiento y el nombre y titulación respectiva de las personas que presten servicios profesionales. El mencionado artículo 2 no establece ningún desarrollo de la regulación expuesta, limitándose a su reproducción, por lo que se recomienda su supresión abreviando de esta manera un proyecto ya de por sí bastante amplio.

Se observa que el artículo 3 del proyecto lleva por título el de *“Poblaciones que requieren especial atención”* si bien su contenido es mucho más amplio de lo que dicha rúbrica sugiere pues el citado precepto además de contener en el apartado 1 una referencia a la concreción de dichas poblaciones, el núcleo de dicho precepto, contenido en los apartados siguientes, viene referido a las funciones del Preparador físico en relación con las referidas *“poblaciones”*, por lo que se recomienda el cambio en la titulación del artículo para que refleje de manera clara su contenido. En todo caso la regulación que se establece en relación con las funciones del Preparador físico no hace sino reproducir el contenido del artículo 10 de la Ley 6/2016 por lo que su supresión en nada perjudicaría la regulación pues la norma proyectada no aporta ninguna previsión.

El artículo 4 contempla las actividades grupales para desarrollar lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 6/2016, en cuanto al Monitor Deportivo, y el artículo 10 de la misma ley, por lo que se refiere al Preparador Deportivo, con el objeto de determinar que una actividad es grupal cuando va dirigida a un grupo de personas y que no pierde esa condición cuando sea una sola persona la que participe en la actividad *“por causas que hubieran podido sobrevenir durante su desarrollo práctico”*.

Por lo que se refiere al artículo 5, cabe decir que se trata de uno de esos preceptos que no aporta ninguna regulación de desarrollo de la Ley 6/2016 pues se limita a reproducir lo establecido en el artículo 13.2 de la citada ley en cuanto al ejercicio de la actividad “*libremente*” en la Comunidad de Madrid por “*los profesionales del deporte que hayan accedido a la actividad deportiva en otra Comunidad Autónoma*”, introduciendo únicamente la sujeción a las mismas obligaciones que las exigidas para el resto de profesionales de la Comunidad de Madrid, lo que resulta adecuado porque el artículo 4 de la Ley 6/2016 que es el precepto de la ley que establece las obligaciones de los profesionales en el ejercicio de las profesiones reguladas del deporte se aplica sin excepción a “*quienes realicen las funciones o actividades asignadas a las profesiones reguladas del deporte*”. Convendría, por razones de seguridad jurídica, que se contemplara expresamente la referencia al citado artículo 4 y que cuando el precepto que comentamos se refiere al “*resto de profesionales*” se añadiera la expresión “*del deporte*”.

El artículo 6 del proyecto responde al desarrollo del artículo 24 de la Ley 6/2016 que establece que el ejercicio de las profesiones del deporte precisa el oportuno seguro de responsabilidad civil que cubra la indemnización por los servicios deportivos suscrito por el profesional o empleador y remite al desarrollo reglamentario la determinación de las cuantías mínimas así como las características específicas del seguro. Estas cuestiones se abordan en el citado artículo 6 determinando los daños cubiertos y los límites mínimos del capital a contratar según se trate de un profesional individual (apartado 3) o un empleador o persona jurídica, distinguiendo en este último caso según se sea titular de un único espacio deportivo (apartado 4) o de varios (apartado 5). No obstante se observa que después de establecer en el apartado 1 que el seguro que debe contratarse ha de cubrir los daños ocasionados al usuario o a terceros, en el apartado 2 solo contiene una referencia a los daños a estos últimos, lo que puede generar confusión

respecto a la cobertura del referido seguro, por lo que el precepto debería ser más preciso en este punto.

El artículo 7 relativo a la protección de datos es un precepto claramente prescindible en cuanto que no supone ningún desarrollo de la Ley 6/2016, limitándose a recoger algo elemental como es que el tratamiento de los datos personales que se recojan en virtud de los procedimientos de acreditación previstos en el proyecto se realizara “*de conformidad con la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal*”.

Con el artículo 8 del proyecto, relativo a la cualificación para el ejercicio de la profesión de Monitor Deportivo en actividades o servicios de riesgo, se cierra el capítulo relativo a disposiciones generales. El citado precepto responde a la previsión establecida en el artículo 14.6 de la Ley 6/2016 que remite al desarrollo reglamentario la determinación de las actividades o servicios que conlleven riesgos específicos o revistan condiciones especiales de seguridad para los destinatarios de los servicios o que necesiten medidas especiales de protección medioambiental y animal para su desarrollo y que deben ser realizada por quienes estén en posesión del título de Técnico Deportivo o, en su caso, Técnico Deportivo Superior de la modalidad deportiva correspondiente, o bien que estén en posesión de los certificados de profesionalidad correspondientes conforme a lo dispuesto en el anexo de la Ley 6/2016, que el artículo 8 del proyecto reproduce.

Se observa que el precepto no establece una lista cerrada de actividades o servicios de riesgo, pues después de enumerarlos en el apartado 1, admite en su apartado 3 que por orden de la consejería competente en materia de deportes pueden incorporarse otras actividades y servicios “*como consecuencia de la incorporación de nuevas titulaciones a las enseñanzas deportivas de régimen especial o*

de formaciones deportivas de carácter transitorio con posterioridad a la entrada en vigor del presente decreto". No nos parece correcta la habilitación al consejero competente para incorporar otras actividades y servicios de riesgo, pues aunque hemos reconocido en múltiples ocasiones la potestad reglamentaria de los consejeros, también hemos hecho referencia a los límites de dicha potestad y lo cierto es que en este caso se está habilitando para establecer lo que constituye el núcleo esencial de la regulación que el legislador ha reservado a la competencia del Consejo de Gobierno, tratándose de una materia que incide de manera directa sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos (así Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1999) como es la de estar en posesión de una titulación o certificado de profesionalidad para poder actuar como Monitor Deportivo en actividades o servicios de riesgo. En este punto cabe recordar que el artículo 129 de la LPAC al establecer los principios de buena regulación contempla la potestad de desarrollo reglamentario como propia del Gobierno y solo admite como excepcional la de los titulares de los departamentos ministeriales, debiendo ser justificada en la ley habilitante. En el informe de contestación a las observaciones formuladas por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, la Dirección General de Juventud y Deporte alega motivos de "*operatividad*" para justificar la habilitación conferida, si bien por más que pueda ser cierto que la tramitación de una orden sea más sencilla que una modificación del decreto, lo cierto es que ese motivo no puede hacer quebrar la seguridad jurídica, teniendo en cuenta además la garantía que supone para el destinatario de la norma que la regulación de una materia se encuentre en una sola disposición y no dispersa en el ordenamiento jurídico como ocurriría con la aprobación de diversas órdenes a medida que se fueran incorporando nuevas titulaciones.

Esta consideración es esencial.

Por otro lado los apartados 4 y 5 del artículo 8 además de establecer un régimen transitorio que debería encontrar acomodo en la parte final de la norma, resulta contrario a lo establecido en el texto legal cuando claramente establece en el referido artículo 14.6 que las actividades o servicios que conlleven riesgos específicos o revistan condiciones especiales de seguridad para los destinatarios de los servicios o que necesiten medidas especiales de protección medioambiental o animal para su desarrollo, deberán ser realizadas por quienes estén en posesión del título de Técnico Deportivo o de Técnico Deportivo Superior de la modalidad deportiva correspondiente, lo que no parece dejar margen para que dicha prestación de actividades o servicios se realice, ni siquiera de manera transitoria, por quién esté en posesión de un certificado federativo como establece el proyecto.

Esta consideración es esencial.

El capítulo II del proyecto aborda la regulación de los procedimientos de acreditación para el ejercicio de las profesiones del deporte, comenzando con un artículo 9 que establece cuáles son esos procedimientos que después se desarrollan en cuatro secciones y se completan con una sección 5ª relativa a disposiciones comunes.

Aunque se trate de una cuestión de técnica normativa, que después abordaremos en una consideración aparte, entendemos relevante indicar ahora que si bien resulta adecuada la introducción en el proyecto de un artículo 9 para delimitar los distintos procedimientos, lo que se ha efectuado a sugerencia de uno de los órganos preinformantes, no resulta correcto sin embargo comenzar el capítulo con un artículo y después dividirlo en secciones, pues no se puede pasar de la unidad última de división que es el artículo a una intermedia cual es la sección (Directriz 20 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de 22 de julio de 2005 del Consejo

de Ministros), de modo que el artículo 9 debería integrarse en una sección 1ª y reenumerar las restantes.

El primer procedimiento de acreditación es el de comunicación previa al que se dedican los artículos 10 a 13 del proyecto. Este procedimiento se halla previsto en los artículos 13 y 22 de la Ley 6/2016 conforme a los cuales los profesionales del deporte que deseen ejercer su actividad profesional y se encuentren en posesión de la cualificación exigida para ejercer cualesquiera de las profesiones reguladas en la ley deben realizar una comunicación previa a la dirección general competente en materia de deportes, en la que consten sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de la profesión, remitiéndose al desarrollo reglamentario. El artículo 22.2 de la Ley 6/2016 establece que dicha comunicación permitirá, con carácter general, el ejercicio de la profesión desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección de la Administración. Además está previsto que en caso de inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, *“en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una comunicación previa, o su no presentación ante la Administración competente”*, determinará, previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, la imposibilidad de continuar el ejercicio de la profesión desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar.

En desarrollo de tales previsiones el artículo 10 del proyecto establece quiénes están sujetos a la obligación de presentar la comunicación previa con anterioridad al inicio de la actividad profesional. Por su parte el artículo 11 se refiere a la presentación de la comunicación previa, estableciendo el modelo por remisión al que figura en el anexo I del proyecto.

Resulta relevante destacar que el apartado 3 del artículo 11, al establecer el lugar de presentación de la comunicación previa, no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 16.4 de la LPAC, en cuanto que restringe la presentación electrónica al “*Registro electrónico de la consejería competente en materia de deportes*”, cuando la citada ley de procedimiento establece que los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse según la letra a) “*en el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualesquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1*”. Resulta pues necesario acomodar la regulación a lo dispuesto en la normativa básica estatal.

Esta consideración es esencial.

El artículo 12 establece la documentación a aportar en la comunicación previa lo que en principio plantea la cuestión relativa a su adecuación al régimen jurídico de esa figura en la LPAC, lo que ha sido planteado por uno de los órganos preinformantes. En efecto como es sabido la figura de la comunicación previa se introdujo en la LRJ-PAC (artículo 71 bis) como un mecanismo de simplificación administrativa que permitía al ciudadano el ejercicio de una actividad sin más trámite que la comunicación a la Administración sin necesidad de presentar ningún otro documento. Esta misma configuración es la que se mantiene en el artículo 69 de la LPAC. La comunicación que se establece en el proyecto que examinamos si bien en esencia responde a la figura configurada en las normas de procedimiento administrativo común, no obstante queda en parte desvirtuada por la exigencia de que la comunicación se acompañe de cierta documentación. No parece sin embargo que esa sea una extralimitación del proyecto que examinamos toda vez que la propia Ley 6/2016 alude a la presentación de documentos con la comunicación como puede inferirse de lo dispuesto

en el artículo 22 de la citada ley cuando dispone que *“la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una comunicación previa, o su no presentación ante la Administración competente...”*. En este punto no cabe desconocer que el artículo 1.2 de la LPAC admite que por ley puedan incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en dicha ley, así como que la disposición adicional primera de la LPAC establece que *“los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”*.

Los efectos de la comunicación previa se establecen en el artículo 13 del proyecto, sin introducir ningún desarrollo respecto a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 6/2016, por lo que podría prescindirse del mencionado artículo contribuyendo así a la simplificación del proyecto.

El segundo procedimiento de acreditación que contempla la norma proyectada es el de habilitación indefinida previsto en la disposición transitoria primera de la ley 6/2016 que permite el ejercicio de las funciones propias de las profesiones del deporte a quienes trabajando en dichas profesiones establecidas en la Ley, no reúnan con anterioridad a la fecha de su publicación los requisitos necesarios de titulación, diplomas o certificados de profesionalidad correspondientes, y sin embargo acrediten fehacientemente, en los términos previstos en la citada disposición transitoria, una experiencia suficiente que garantice que el desempeño de tales funciones se realizara cumpliendo las exigencias de calidad y de seguridad para los usuarios perseguidas por la Ley. Se trata de una habilitación con validez solamente en las funciones que venía desempeñando con anterioridad a la fecha de

publicación de la Ley 6/2016. La citada disposición difiere a la regulación reglamentaria el procedimiento para solicitar la habilitación indefinida en las profesiones del deporte de acuerdo con una serie de directrices que la propia disposición transitoria establece.

Conforme a lo establecido en la citada disposición transitoria primera de la Ley 6/2016, el proyecto aborda en los artículos 14 a 20 el procedimiento de habilitación indefinida.

El artículo 14 comienza por conceptualizar la habilitación indefinida si bien no lo hace en términos idénticos a la ley (así por ejemplo dice “*las personas que no dispongan de las titulaciones exigidas por la LOEPD*”) cuando en puridad la ley refiere dicha habilitación a las personas que no reúnan los requisitos necesarios no solo de titulación sino también de “*diplomas o certificados de profesionalidad*”. Ya nos hemos pronunciado en otras ocasiones sobre la posibilidad de reproducir preceptos legales en las normas reglamentarias si bien hemos advertido sobre la necesidad de que dicha reproducción se realice en términos literales con el objeto de que la seguridad jurídica no se vea perjudicada. Por ello debería reformularse ese artículo si se considera que es necesaria su inclusión en la norma proyectada para que la comprensión de la misma no se resienta.

El apartado 3 del artículo 14 reproduce la disposición transitoria segunda de la Ley 6/2016 relativa a la habilitación indefinida para los empleados públicos de carácter temporal (funcionarios interinos, personal laboral temporal o personal eventual) que con anterioridad a la entrada en vigor de la ley desempeñasen funciones específicas establecidas en las distintas profesiones del deporte reguladas en la ley, respecto a los que se establece que mantendrán su situación laboral temporal actual sin tener ningún derecho sobre las plazas y se regirán por lo dispuesto en la disposición transitoria primera. Tampoco en este

caso la reproducción del precepto legal es literal sino que se introduce un matiz que no encuentra amparo en la norma legal pues el precepto reglamentario establece como requisito para la habilitación que su situación laboral temporal haya terminado lo que no encuentra su reflejo en la norma legal que dice “*mantendrán su situación laboral temporal*” lo que sugiere que el requisito establecido legalmente es que continuasen su relación de carácter temporal con la Administración a la entrada en vigor de la ley. Parece lógico entender que una vez concluido su vínculo con la Administración, no se trataría del supuesto de la disposición transitoria segunda (referido a los empleados públicos), al que se dedica el apartado 3 del artículo 14, sino el general para el ejercicio profesional sin la cualificación requerida en la ley, por lo no tiene sentido su inclusión en ese apartado específico dedicado como hemos dicho a los empleados públicos y menos aún incluirlo como requisito sin amparo legal.

Esta consideración es esencial.

Respecto a la presentación de la solicitud de habilitación indefinida que se contempla en el artículo 15 cabe reproducir lo que hemos dicho anteriormente al referirnos al apartado 3 del artículo 11, puesto que tampoco se ajusta a lo dispuesto en el artículo 16.4 de la LPAC, en cuanto que restringe la presentación electrónica al “*Registro electrónico de la consejería competente en materia de deportes*”, cuando la citada ley de procedimiento establece que los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse según la letra a) “*en el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualesquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1*”. Resulta pues necesario también en este artículo acomodar la regulación a lo dispuesto en la normativa básica estatal.

Esta consideración es esencial.

Coincidimos con alguno de los órganos preinformantes en relación con el carácter innecesario del artículo 16 relativo a la acreditación de la experiencia laboral en cuanto que no constituye el objeto del desarrollo reglamentario al que se remite el texto legal que viene referido al “*procedimiento para solicitar la habilitación indefinida*” siendo así que la experiencia requerida y su forma de acreditación aparece delimitada en la disposición transitoria primera de la Ley 6/2016. Además el artículo 16 establece la experiencia requerida sin adecuarse al contenido literal del texto legal lo que genera confusión con claro perjuicio de la seguridad jurídica.

Nuestra siguiente consideración ha de referirse al artículo 18 que establece un plazo para la presentación de la solicitud de habilitación indefinida de 18 meses a contar desde la fecha de publicación del decreto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, lo que ha sido cuestionado por uno de los órganos preinformantes al considerar que al no estar previsto dicho plazo en el texto legal no puede incluirse en el texto reglamentario. No obstante debe tenerse en cuenta para admitir la validez de esa previsión reglamentaria que precisamente conforme a lo establecido en el 1.2 de la LPAC es posible que reglamentariamente puedan establecerse especialidades del procedimiento referidas a “*plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia*”. En cualquier caso debe tenerse en cuenta que el plazo para la presentación de la solicitud de habilitación deberá computarse desde la fecha de entrada en vigor de la norma reglamentaria y no desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid como establece el proyecto.

Respecto al apartado segundo del artículo 18 consideramos conveniente su supresión habida cuenta que contempla una excepción a la habilitación indefinida que encuentra su regulación en la siguiente sección del texto reglamentario y nada tiene que ver con la

denominación de ese artículo referido como hemos dicho al plazo de presentación de dicha solicitud de habilitación indefinida. En todo caso debe cambiarse la referencia al “*artículo anterior*” que se contiene en el referido apartado 2 del artículo 18 por la correspondiente al artículo 16 en cuanto que es este artículo el que se refiere a las horas de experiencia a las que se alude en el mencionado artículo 18.2 y no el artículo 17.

El tercer procedimiento de acreditación regulado en la norma proyectada (artículos 21 a 24) es el de declaración responsable previsto en la disposición transitoria primera apartado 4 de la Ley 6/2016.

Según el artículo 22 de la norma proyectada están obligados a presentar la declaración responsable quienes en la fecha de publicación de la Ley 6/2016 estuviesen trabajando en alguna de las profesiones del deporte sin poseer la cualificación profesional exigida en la misma y no dispusieran de la experiencia exigida en el artículo 16 y quisieran continuar su práctica profesional.

Como expusimos al tratar la comunicación previa no se trata de una declaración responsable en los términos estrictos del artículo 69 de la LPAC pues en este caso también se exige la presentación, junto con la declaración, de cierta documentación acreditativa (artículo 23). En este caso la previsión de que junto con la declaración responsable se aporte la documentación acreditativa de la experiencia profesional puede encontrar amparo legal en lo dispuesto en la disposición transitoria segunda apartado 3 párrafo segundo que alude a los medios probatorios del desempeño profesional para quienes no cumplan los requisitos de experiencia exigidos para obtener la habilitación indefinida y resulta por otro lado lógico pues no sería razonable que se exigieran mayores requisitos de acreditación para continuar desempeñando la profesión a quién sí reúne la experiencia exigida por la norma legal que a quién presenta declaración responsable al no

contar con dicha experiencia exigida legalmente. Por tanto como dijimos al referirnos al artículo 12 relativo a la comunicación previa tal previsión encontraría amparo legal y encaje en el artículo 1.2 de la LPAC que permite que por ley puedan incluirse trámites adicionales o distintos de los contemplados en la ley de procedimiento administrativo común.

Por lo que respecta a la presentación de la documentación a la que se refiere el artículo 23 debemos indicar que el apartado 1 es bastante confuso al remitirse a *“las previsiones que les son comunes a las indicadas en el apartado 1 del artículo 17 para la solicitud de habilitación indefinida”*, por lo que por razones de seguridad jurídica deberían concretarse cuáles son esas previsiones comunes que resultan de aplicación a la declaración responsable en relación con la solicitud de habilitación indefinida evitándose la remisión que en este caso perjudica la comprensión de la norma.

La sección 4^a de la norma proyectada aborda en los artículos 25 y 26 la regulación del procedimiento para el reconocimiento de competencias profesionales mediante la experiencia profesional o vías de aprendizaje no formales, asociadas a títulos de formación profesional o certificados de profesionalidad (artículo 25) o asociadas al perfil profesional de los títulos de enseñanzas deportivas (artículo 26). Dicha regulación responde, según se justifica en el expediente, al desarrollo del artículo 21 de la Ley 6/2016 relativo al *“reconocimiento de las competencias profesionales vinculadas a otra formación y a la experiencia profesional”* y cuyo apartado 3 remite al desarrollo reglamentario la regulación del procedimiento para los reconocimientos previstos en sus dos primeros apartados.

En puridad, la regulación establecida en los artículos 25 y 26 del proyecto no establece procedimiento alguno, pues el primero de los

artículos mencionados se limita a realizar una reproducción de ciertas previsiones del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, que regula el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, que si bien resulta de aplicación en virtud de lo establecido en el artículo 21.1 de la Ley 6/2016 (“*El reconocimiento se efectuará mediante la acreditación parcial obtenida a través del procedimiento establecido en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio...*”), no obstante no parece responder al mandato de la Ley 6/2016 cuando en su apartado 3 establece el desarrollo reglamentario del procedimiento pues quedan muchas cuestiones sin definir al realizarse un reproducción del texto del Real Decreto sin mayor desarrollo, como por ejemplo, la estructura organizativa responsable del procedimiento o los trámites necesarios para la obtención de un certificado de profesionalidad o un título de formación profesional cuando el candidato haya completado los requisitos.

Esta falta de regulación del procedimiento se hace todavía más acusada en el artículo 26 al diferirse a la convocatoria pública que realice la consejería competente la determinación del procedimiento de acreditación, lo que no se compadece con el mandato del legislador que ha establecido claramente que en el desarrollo reglamentario de la Ley 6/2016 que se aborda en este proyecto se contemple el procedimiento para los reconocimientos previstos en el artículo 21 del texto legal.

Esta consideración es esencial.

Por otro lado en ambos preceptos se establece por remisión a lo dispuesto en las disposiciones transitorias del proyecto un procedimiento para acceder a la profesión de monitor deportivo y de entrenador deportivo en tanto no se realicen las convocatorias públicas correspondientes, lo que, como se ha puesto de manifiesto en el expediente por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, no parece tener acomodo ni en la Ley 6/2016 ni en el referido Real Decreto

1224/2009. Por parte de la Dirección General de Juventud y Deporte se ha justificado la inclusión del referido régimen transitorio en el proyecto en que la Administración autonómica *“ni ha ofertado ni tiene previsto ofertar convocatoria alguna de evaluación y acreditación según el procedimiento previsto en el Real Decreto 1224/2009”* así como en que *“ni la Administración del Estado ni la Administración Autonómica competente en materia de empleo o educación han ofertado y no han establecido cuáles han de ser los procedimientos de reconocimiento de las competencias profesionales que formen parte del perfil profesional de los títulos de enseñanzas deportivas”*. Sin embargo tales razonamientos no justifican la extralimitación reglamentaria que anteriormente apuntábamos pues lógicamente el hecho de que la Administración, por razones que desconocemos, no tenga previsto realizar el procedimiento que marca el texto legal, que es la convocatoria pública, no ampara que se arbitre un procedimiento alternativo al previsto legalmente, y de otro lado, la falta de regulación del procedimiento abunda en la consideración que efectuamos en relación con el artículo 26 sobre la necesidad de establecer en vía reglamentaria dicho procedimiento.

Esta consideración es esencial.

Con la sección 5ª (artículos 27 a 29) se cierra el capítulo relativo a los procedimientos de acreditación para el ejercicio de las profesiones del deporte, estableciendo unas disposiciones comunes de aplicación a los referidos procedimientos referidas al plazo de resolución (artículo 27), al régimen de recursos (artículo 28) y a los modelos de formularios (artículo 29), preceptos respecto a los que no cabe realizar observaciones de carácter jurídico.

Por lo que concierne a las disposiciones de la parte final, ya nos hemos referido anteriormente a las disposiciones transitorias que han sido objeto de una consideración esencial, por lo que nuestra primera

observación ha de ir referida a la disposición adicional única en la que se explica que el texto del proyecto utiliza el masculino gramatical como genérico, según los usos lingüísticos para referirse a las personas de ambos sexos. Parece que dicha explicación responde al hecho de que la Ley 6/2016, al contrario del decreto, utiliza de manera reiterada el masculino y el femenino para referirse a cada una de las profesiones del deporte. Sin embargo no parece que la explicación apuntada se trate de un contenido propio de una disposición adicional (Directriz 39), sino que encuentra mejor acomodo en la parte expositiva de la norma. Por otro lado la utilización del masculino como genérico no contradice el texto legal ya que su utilización resulta de todo punto correcta según los criterios establecidos por la Real Academia Española (RAE) y que deben seguirse en la redacción de los textos legales (Directriz 102). La RAE sostiene que ese tipo de desdoblamientos (masculino y femenino) son artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico, se fundan en razones extralingüísticas y van contra el principio de economía del lenguaje, siendo adecuado el uso genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos, ya que la mención explícita del femenino solo se justifica cuando la oposición de sexos es relevante en el contexto, lo que no ocurre en el proyecto que nos ocupa.

La disposición final primera contiene una habilitación de desarrollo normativo al titular de la consejería competente, lo que resulta conforme con lo establecido en el artículo 41.1 d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005 al que se remite expresamente el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de

Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley del Gobierno.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe revisarse todo el proyecto teniendo en cuenta que no debe escribirse con inicial mayúscula cuando en el texto se hace referencia a la propia norma. De igual manera la parte citada de una norma debe escribirse en minúscula (artículo, capítulo, título, anexo...).

Deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería competente en materia de deportes teniendo en cuenta que “*consejería*” debe escribirse en minúscula y “*Deportes*” en mayúsculas.

En al artículo 14.3 debe añadirse el artículo correspondiente delante de “*funcionarios interinos*”, “*personal laboral temporal*” y “*personal eventual*”.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el

proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 13 de septiembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 399/18

Excmo. Sr. Consejero de Cultura, Turismo y Deportes

C/ Alcalá, 31 – 28014 Madrid