



ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 15 de septiembre de 2009, la Dirección General de Deportes, de la Consejería de Cultura y Turismo, elabora un primer borrador de Orden por la que se establecen los criterios y condiciones necesarios para calificar de modalidad deportiva o especialidad deportiva a una determinada actividad, así como el procedimiento para su reconocimiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se acompaña de la siguiente documentación:

- Memoria justificativa de la oportunidad de la futura norma, que expone el marco jurídico en que se inserta la nueva norma y los motivos que la hacen oportuna y necesaria.
- Estudio sobre la incidencia económica de la futura Orden, según el cual su promulgación no tendrá efecto alguno sobre los gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma ni incidirá *"en ninguna variable económica relevante para la economía de la Región"*.
- Informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el borrador de Orden, que concluye afirmando que *"la promulgación de la norma tendrá una incidencia muy positiva en la consecución del objetivo perseguido de eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres y conseguir la efectiva igualdad entre ambos"*.
- Propuesta que el Director General de Deportes eleva al Consejero de Cultura y Turismo, para la aprobación del texto como Orden.
- Informe sobre el sometimiento del borrador al trámite de audiencia, que se ha llevado a efecto a través de las federaciones deportivas. Se ha consultado, asimismo, con los Ayuntamientos de la Región y con el resto de Consejerías de la Comunidad Autónoma. Únicamente han presentado sugerencias algunas de estas últimas, centradas en la técnica normativa, mediante los correspondientes informes de sus respectivos Servicios Jurídicos, que se incorporan al expediente.

Se razona, asimismo, la entrada en vigor inmediata, sin *vacatio*, de la nueva norma, por la urgencia derivada de la existencia de tres solicitudes de reconocimiento de modalidades deportivas que no podrán ser tramitadas hasta tanto aquella entre en vigor.

Se acompaña a dicho informe la relación de Federaciones Deportivas a las que se ha dado traslado del borrador normativo. No consta, sin embargo, documentación acreditativa de la efectiva recepción de la comunicación por dichas entidades.

SEGUNDO.- Consta en el expediente la certificación expedida por el Secretario del Consejo Asesor Regional del Deporte de la Región de Murcia, acreditativa del informe favorable de dicho órgano al Proyecto sometido a consulta.

TERCERO.- Sometido el Proyecto al preceptivo informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Cultura y Turismo, se emite el 15 de diciembre de 2009, formulando observaciones de índole procedimental y de técnica normativa, así como atinentes a la titularidad y límites de la potestad reglamentaria de Consejeros y Directores Generales.

CUARTO.- Como consecuencia de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico de la Consejería proponente, se incorpora al expediente un nuevo estudio sobre la incidencia económica de la promulgación de la futura Orden y se redacta un nuevo texto que, en copia autorizada por la Secretaria General de la indicada Consejería, constituye el objeto del presente Dictamen.

En tal estado de tramitación y tras incorporar el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 1 de febrero de 2010.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo al versar sobre un Proyecto de disposición general tramitado por la Administración Regional, que se dicta en desarrollo de una Ley de la Asamblea Regional, concretamente del artículo 41 de la Ley 2/2000, de 12 de julio, del Deporte de la Región de Murcia (LDRM), concurriendo así uno de los dos supuestos previstos en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento y contenido.

I. Como en ocasiones anteriores ha indicado este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 203/2008), si bien el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno, únicamente regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno, la ausencia de normas específicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros y la remisión que efectúa el artículo 16.2, letra d) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 7/2004), en cuya virtud los Consejeros ejercen la potestad reglamentaria "*en los términos previstos en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia*", permiten aplicar las normas contenidas en el referido artículo 53 de la Ley 6/2004 a la elaboración de las disposiciones de carácter general que aquéllos dicten.

Consecuencia de lo expuesto sobre el procedimiento para la elaboración del Proyecto de Orden, son las siguientes observaciones:

a) De conformidad con el artículo 53.1 de la Ley 6/2004, la memoria que justifique la oportunidad de la norma debe incluir la motivación técnica y jurídica, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, de las concretas determinaciones normativas propuestas, lo que no cabe apreciar que efectúe el documento que, en las páginas 10 y siguientes del expediente, pretende cumplimentar esta exigencia, toda vez que se limita a justificar la procedencia de dictar la norma en su conjunto, sin detenerse en el análisis concreto de las prescripciones que

contiene, siquiera de las esenciales o de mayor trascendencia.

Es de resaltar, además, que los términos de la habilitación reglamentaria que posibilita al Consejero de Cultura y Turismo dictar la futura norma habrían exigido una mayor diligencia en la exposición de los motivos que amparan las concretas determinaciones normativas propuestas, cuando el artículo 41 LDRM establece que la fijación de los criterios y condiciones necesarios para calificar de modalidad o especialidad deportiva a una determinada actividad y la determinación de las especialidades que integren una modalidad deportiva, habrá de realizarse "*en coordinación con lo establecido a nivel nacional e internacional*". Nada se contiene en el expediente acerca de cuáles son los criterios imperantes en tales ámbitos para reconocer las modalidades deportivas ni sobre qué especialidades existen en el seno de cada modalidad, ni siquiera una genérica alusión a la toma en consideración de aquéllos al definir los propios.

Del mismo modo, cabe destacar que no se ha motivado qué concretas sugerencias y observaciones de las efectuadas durante la elaboración de la futura norma se han admitido y cuáles han sido rechazadas en el texto definitivo del Proyecto de Orden, salvo la relativa a la inmediata entrada en vigor tras su publicación.

b) En el expediente remitido al Consejo Jurídico no constan los acuses de recibo de las comunicaciones efectuadas a las federaciones deportivas de la Región de Murcia, por las que se les da traslado del texto con ocasión del trámite de audiencia, documentación que debe incorporarse al expediente con anterioridad a la aprobación de la Orden.

No obstante, la presencia de representantes de las federaciones deportivas de la Región en la composición del Consejo Asesor Regional del Deporte, que emitió informe durante la elaboración de la futura norma, y la propia naturaleza de aquéllas, como entes de base asociativa de carácter voluntario (STC 67/1985) que no tienen atribuida por Ley la representación de intereses de carácter general o corporativo (STS, Sala 3ª, de 23 de marzo de 1988), permiten considerar que, en rigor, la audiencia concedida a los entes federativos no tendría carácter preceptivo (SSTS, Sala 3ª, de 9 de noviembre de 2005 y 12 de febrero de 2008, que niegan la preceptividad de dar audiencia a las Asociaciones de carácter voluntario). En cualquier caso, cabe valorar positivamente la consulta efectuada a las federaciones en la medida en que agrupan a todos los sectores (clubes, deportistas, jueces, técnicos y árbitros) del deporte regional y supone una mayor garantía tanto para los derechos e intereses de tales estamentos como para el acierto de la disposición.

Por otra parte, se aprecia una contradicción entre la memoria justificativa de la oportunidad de la norma (folios 10 y siguientes del expediente), que afirma expresamente que el texto se remitió a los Ayuntamientos de la Región para que pudieran formular alegaciones y sugerencias, y el informe que de forma específica versa sobre el trámite de audiencia concedido, que guarda silencio acerca de la consulta a las Corporaciones Locales. Comoquiera que la parte expositiva de la norma, en el párrafo que precede inmediatamente a la fórmula promulgatoria, no cita a los Ayuntamientos como destinatarios del trámite de audiencia concedido en la tramitación del Proyecto, cabe considerar que éstos no han sido consultados, lo que no incide en la validez de la norma, toda vez que la participación local directa no cabe considerarla preceptiva, atendida la regulación propuesta y la integración de dos vocales en representación de la Federación Murciana de Municipios en el seno del Consejo Asesor Regional del Deporte, calificado expresamente de "*instrumento de participación ciudadana en la configuración y desarrollo de la política deportiva*" (art. 1.1, Decreto 120/2002, de 4 de octubre, por el que se regula el indicado órgano).

En todo caso, debe recordarse a la Consejería consultante la necesidad de que los documentos que integran los expedientes administrativos reflejen la realidad de lo actuado, evitando errores como el manifestado e incorporando toda la documentación generada durante la tramitación de la norma.

c) El informe sobre el impacto económico de la futura norma, que exige el artículo 53 de la Ley 6/2004, conforme a reiterada doctrina de este Consejo Jurídico, ya expuesta por el Servicio Jurídico de la Consejería proponente, lo que excusa su reproducción ahora, en tanto que diferente del previsto por la Disposición adicional del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (TRLH), no debe limitarse a la mera afirmación de la ausencia de incidencia presupuestaria. Ello dota al referido informe de una especial dificultad en su elaboración, máxime en una norma como la sometida a consulta, que no contiene medidas que de forma inmediata y concreta tengan una traducción en términos económicos, por lo que no parece acertado encargar su elaboración a un asesor de apoyo jurídico.

d) La consulta al Consejo Jurídico no se ha acompañado del preceptivo extracto de secretaría, exigido por el artículo 46.2, b) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril.

II. El contenido del Proyecto de Orden se estructura en una parte expositiva, ocho artículos y una Disposición transitoria, una derogatoria y una final.

TERCERA.- Habilitación legal y competencia.

I. Competencia material ejercitada y escenario normativo.

La Constitución Española (CE), en su artículo 43.3, impone a los poderes públicos el deber de fomentar la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio. No existe en el texto constitucional una expresa reserva competencial en la materia a favor del Estado, siendo los Estatutos de Autonomía los que, al amparo del artículo 148.1.19ª CE, han venido efectuando atribuciones explícitas a las diversas Comunidades Autónomas (el artículo 10. Uno, 17 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU) atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "*promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio*").

Ello no obstante, la natural limitación territorial del ejercicio de las competencias regionales, la realidad fáctica y social que alumbra la existencia de fenómenos deportivos de dimensión supraautonómica (estatal o internacional), la necesidad de establecer una coordinación o una gestión afectante a intereses que son propios del deporte español en su conjunto, y la incidencia sobre el deporte de diversos títulos competenciales (educación, investigación, sanidad y legislación mercantil), avalan la actuación estatal en la materia, como el propio Tribunal Constitucional ha venido a sancionar en diversas ocasiones.

Fruto de esta atípica atribución competencial al Estado es la Ley 10/1990, de 17 de octubre, del Deporte (en adelante LD). Su Disposición adicional segunda declara como básicos determinados preceptos de la Ley en materia de enseñanza escolar y de deportistas de alto nivel, al tiempo que la Disposición adicional cuarta.1 otorga naturaleza básica al Título IX de la Ley, en materia de prevención de la violencia en los espectáculos deportivos. El resto de la Ley será de aplicación general en todo el territorio nacional, salvo determinados preceptos en materia de clubes deportivos e instalaciones deportivas, que únicamente tendrán eficacia en tanto no exista regulación específica de las Comunidades Autónomas (Disposición adicional primera y cuarta.2).

Es evidente que la eficacia de una norma queda esencialmente delimitada por la competencia en virtud de la cual se dicta, por lo que la manifestación legal expresa de aplicación general en todo el territorio nacional no puede ser entendida sino con el límite de las competencias autonómicas en la materia. En consecuencia, a excepción de los preceptos declarados básicos, el resto de la LD no condiciona o limita la potestad normativa autonómica en materia de deporte, cuyo fundamento se encuentra en la específica atribución competencial estatutaria.

Las previsiones estatutarias tienen una primera manifestación en la Ley regional 4/1993, de 16 de julio, del Deporte de la Región de Murcia, que fue derogada por la vigente LDRM. Ésta en su artículo 3, letra f), señala como una línea general de actuación en la materia, el fomento de las modalidades deportivas tradicionales; el artículo 5, letra i) atribuye al Consejero competente en materia de deportes la aprobación de los criterios y condiciones para el reconocimiento de nuevas modalidades y especialidades deportivas, mientras el reconocimiento de la existencia de modalidades y especialidades deportivas se deja al Director General de Deportes (art. 6, letra c).

El artículo 41 LDRM, en consonancia con lo establecido en su artículo 5, letra i), dispone que "la Consejería competente en materia de deportes, en coordinación con lo establecido a nivel nacional e internacional, determinará los criterios y condiciones necesarios para calificar de modalidad o especialidad deportiva una determinada actividad, y las especialidades que habrán de considerarse como integrantes de una misma modalidad deportiva. Asimismo, podrá revocar la calificación de modalidad o especialidad deportiva a las actividades que no cumplan los requisitos que motivaron su reconocimiento".

El artículo 42.1, letra a) LDRM configura la existencia de una modalidad deportiva oficialmente reconocida como

uno de los criterios, "*que será objeto de desarrollo reglamentario*", a considerar para constituir una federación deportiva.

La Disposición cuarta de la indicada Ley regional (si bien la LDRM, con defectuosa técnica, no distingue los tipos de disposición que integran su parte final, cabe considerar que la que se alude es una disposición adicional y así se cita en adelante en este Dictamen) reconoce oficialmente las modalidades deportivas de las federaciones deportivas de la Región de Murcia que estuvieran inscritas en el Registro de Clubes y Asociaciones Deportivas de la Región de Murcia (hoy Registro de Entidades Deportivas de la Región de Murcia) a la entrada en vigor de dicha Ley.

Su Disposición (final) segunda faculta al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la presente Ley.

II. La habilitación legal específica y el alcance de la potestad reglamentaria del Consejero.

El rigor con el que este Consejo Jurídico comprueba, en todo proyecto de desarrollo reglamentario que se somete a su consideración, la existencia de la debida conexión con el texto legal habilitante, de modo que en cualquier caso quede garantizado que su contenido se está desarrollando dentro de los límites de la facultad reglamentaria conferida por la ley, debe extremarse en este supuesto, pues el destinatario de la habilitación legal no es el depositario de la potestad reglamentaria originaria, el Consejo de Gobierno, sino el Consejero competente en materia de deportes.

Esta circunstancia tiene evidentes repercusiones en el alcance de la regulación reglamentaria que, al amparo de la referida habilitación, puede dictarse. Es conocido y reiterado por el Consejo Jurídico (por todos, Dictamen núm. 176/08) que la Ley 6/2004, establece una nueva regulación de la potestad reglamentaria, tanto en lo relativo a su titularidad y posibilidades de ejercicio, como en cuanto al procedimiento de elaboración de reglamentos. En lo que aquí interesa, los artículos 38 y 52.1 de la citada Ley reconocen a los Consejeros una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito interno de su departamento, y otra derivada por atribución expresa de esa potestad, o expresado en las palabras de la misma Ley, "*los Consejeros podrán hacer uso de esa potestad cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal*" (artículo 52.1) o, según el artículo 38, "*cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida*".

Ya desde los primeros Dictámenes de este Consejo Jurídico se indicó que el adverbio "específicamente" reclama "*fijación precisa que así lo distinga y apartarse de generalizaciones, en cuanto la atribución específica es la excepción de la regla general que confiere originariamente al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria*" (por todos, Dictamen 17/1998).

En el supuesto sometido a consulta, es cierto que existe una habilitación legal (art. 41 LDRM) para ejercer la potestad reglamentaria sobre los siguientes extremos: a) determinar los criterios y condiciones necesarios para calificar de modalidad o especialidad deportiva una determinada actividad; y b) determinar las especialidades que habrán de considerarse como integrantes de una misma modalidad deportiva.

El otro aspecto contenido en el precepto legal, a saber, revocar la calificación de modalidad o especialidad deportiva a las actividades que no cumplan los requisitos que motivaron su reconocimiento, no tiene naturaleza reglamentaria sino meramente ejecutiva, pues el ejercicio de esa potestad genera un acto administrativo *stricto sensu* y no una norma jurídica.

Lo expuesto tiene relevancia respecto a la actividad normativa que el Consejero puede llevar a cabo en ejercicio de la citada habilitación, pues ésta tiene una doble dimensión: una positiva, en tanto que permite el desempeño de la potestad reglamentaria, que fuera del ámbito doméstico de su Departamento es meramente derivada y no originaria; y otra negativa, en tanto que límite material del contenido normativo.

En efecto, el Proyecto de Orden debe ajustarse de manera rigurosa y estricta a los términos de la habilitación, y ésta únicamente posibilita el ejercicio de la potestad reglamentaria en los extremos indicados, por lo que cualquier previsión normativa que no pueda ser reconducida a ellos debe calificarse como un exceso en la habilitación y, en consecuencia, habrá de ser suprimida del Proyecto. Tal es el caso de las siguientes:

1) El procedimiento para el reconocimiento de modalidades y especialidades deportivas contemplado en el artículo

La referencia legal a los criterios y condiciones necesarios para calificar de modalidad o especialidad una determinada actividad alude a un concepto material de aquéllos, no al *iter* formal que ha de seguirse para efectuar tal calificación. De hecho, así se advierte en el título mismo de la futura Orden, que claramente distingue criterios y procedimiento.

En cualquier caso, a la luz de la regulación proyectada, cabe advertir que se pretende someter tal calificación al procedimiento tipo establecido en los artículos 68 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), por lo que no parece necesario su regulación específica en la futura Orden, dada la aplicabilidad de tales normas básicas en defecto de un procedimiento específico.

Tampoco es preciso que el Proyecto atribuya al Director General de Deportes la competencia para acordar la calificación, dada la previsión expresa que en tal sentido contiene el artículo 6, letra c) LDRM.

Por su parte, el informe del Consejo Asesor Regional del Deporte de la Región de Murcia, está previsto en la regulación propia del indicado órgano consultivo (Decreto 120/2002, de 4 de octubre), al establecer como función del mismo la de evacuar los informes y consultas que en materia de deportes le sean solicitados o requeridos por la Dirección General de Deportes (art. 6.1, letra f), si bien no gozaría del carácter preceptivo que pretende conferirle el Proyecto.

No es necesario indicar de manera expresa el carácter no vinculante del informe, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 83.1 LPAC.

Procede, en consecuencia, suprimir las normas procedimentales que contiene el Proyecto por exceder de la habilitación concedida al Consejero consultante por la LDRM, lo cual, en la práctica, no alterará el procedimiento a seguir para la calificación o reconocimiento, pues el proyectado coincide con el establecido con carácter básico.

2) La obligación de las Federaciones Deportivas de solicitar el reconocimiento oficial de las especialidades deportivas que realmente tengan implantación en la Región de Murcia y que cumplan los requisitos para ello (art. 7.3 del Proyecto).

La simple lectura del precepto revela que, extralimitándose de la habilitación legal contenida en el artículo 41 LDRM, no persigue fijar un criterio, condición, circunstancia o requisito cuya concurrencia permita calificar una actividad como modalidad o especialidad deportiva, sino que su finalidad es claramente obligacional, pues impone a las federaciones un deber, una verdadera obligación de hacer, no contemplada en la Ley ni en el resto de las normas reguladoras de su específico régimen.

3) La obligación de adaptar los estatutos federativos para incorporar las especialidades deportivas reconocidas (Disposición transitoria única).

La Disposición transitoria única del Proyecto pretende obligar a las Federaciones a adaptar sus estatutos al contenido de la futura Orden, *"incluyendo las especialidades deportivas expresamente reconocidas en virtud del procedimiento previsto en esta Orden"*. Esta previsión tampoco tendría cabida en los estrechos límites de la habilitación legal que posibilita el dictado de la Orden, pues no se establece criterio alguno para el reconocimiento de una especialidad deportiva, sino más bien, una consecuencia de tal calificación oficial. Cabría, entonces, considerarla como consustancial al indicado reconocimiento, si no fuera porque la normativa reguladora de las federaciones deportivas (art. 11.2, letra a, Decreto 220/2006) no prevé como contenido necesario de los estatutos federativos tal extremo, sino tan sólo el de la modalidad deportiva correspondiente.

En consecuencia, si las Federaciones se ven obligadas a modificar sus estatutos para incluir las especialidades que integren la modalidad, se está calificando este extremo como contenido necesario de los estatutos federativos, lo que produce de facto y por una norma con rango de Orden, una modificación del artículo 11.2 del Decreto 220/2006, en franca vulneración del principio de jerarquía normativa.

CUARTA.- Observaciones particulares al texto.

I. A la parte expositiva.

Debería incorporarse una mención tanto al artículo 43 de la Constitución, que insta a los poderes públicos al fomento del deporte, como al 10.Uno,17 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en tanto que fundamento de la competencia material en la que se inserta el objeto del Proyecto.

De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (Directriz 80), la primera cita de una norma, tanto en la parte expositiva como en la dispositiva, debe hacerse completa, es decir, con expresión de tipo, número y año, fecha y nombre, lo que no se hace en relación a la LD, lo que debe ser corregido.

Esta observación se hace extensiva a otras citas incompletas de disposiciones, como las contenidas en el artículo 3.1, letra f) del Proyecto, relativas a la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación y a la LDRM.

II. A la parte dispositiva.

- Artículo 1. Objeto.

De conformidad con lo expresado en la Consideración Tercera, el Proyecto no debe contener una regulación del procedimiento para el reconocimiento de modalidades y especialidades deportivas, por exceder dicho extremo de la habilitación normativa efectuada por el artículo 41 LDRM, lo que debe reflejarse en el objeto de la norma, suprimiendo en el artículo 1 del Proyecto toda referencia al procedimiento. Así mismo debería actuarse respecto del título del Proyecto.

- Artículo 2. Carácter de modalidad deportiva.

a) De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa, las definiciones necesarias para una mejor comprensión de los términos empleados por la norma, deben figurar en sus primeros artículos, tras el objeto (Directrices 17 y 19).

Por ello, una ordenación del contenido del texto propuesto más adecuada a tales directrices sería incorporar al artículo 2, como un apartado nuevo, la definición de especialidad deportiva, ahora incardinada en el artículo 4 del Proyecto y sustituir el epígrafe del indicado artículo 2 por "definiciones".

Ello obligaría a adaptar la numeración de los artículos del Proyecto. No obstante, en las consideraciones que siguen, se continúa utilizando la del texto sometido a consulta.

b) La remisión interna al artículo 4, debe hacerse al artículo 3 del Proyecto.

c) Para definir el concepto de modalidad deportiva, el Proyecto alude como último elemento de tal descripción a que sea autorizada expresamente por resolución del Departamento competente en materia de Deportes.

No debe confundirse la técnica autorizatoria con el reconocimiento o calificación de una actividad como modalidad deportiva. La autorización administrativa constituye un acto de voluntad, que produce como principal efecto jurídico la declaración del derecho del particular a desarrollar una determinada actividad. Esa voluntad de la Administración, además, se identifica con la legalidad y el interés público que se intenta salvaguardar mediante la regulación sectorial de la actividad en que se inserta el trámite autorizatorio, razón por la cual la autorización se constituye en condición de validez del comportamiento, de forma que la autorización es, pues, la llave de la actividad, en la medida en que, sin su previa obtención, la actuación está prohibida, ha de ser clausurada o impedida y sancionada.

Es evidente que tales notas no son predicables de la actuación administrativa consistente en el reconocimiento o

calificación de la actividad como modalidad deportiva. Ésta se configura más bien como una actividad de intervención administrativa de inferior intensidad a la autorización, pues la actividad en sí no queda prohibida por el mero hecho de no estar reconocida como tal modalidad, siendo libre su práctica. Con la calificación o reconocimiento de la modalidad, en realidad, la Administración juzga que se dan las circunstancias que permiten una cierta juridificación y publicación de la actividad deportiva de que se trate, anudándole determinadas consecuencias jurídicas, la principal de las cuales es la posibilidad de constituir una nueva federación deportiva.

A esta virtualidad del reconocimiento de una actividad como modalidad deportiva es a lo que parece referirse el último inciso del precepto cuando, con desafortunada redacción, afirma que modalidad deportiva es *"la regulación jurídica de una aplicación concreta del deporte que establece el desarrollo reglamentario y organizativo de la actividad que se configura en torno a ella"*. Como se ha dicho, la modalidad deportiva es la traducción al derecho de una determinada actividad que cumple los criterios y condiciones que pretende establecer el Proyecto sometido a consulta, siendo inexacto que establezca por sí misma el desarrollo reglamentario y organizativo correspondiente, los cuales se llevarán a efecto por los órganos competentes para ello mediante las oportunas disposiciones reguladoras de la práctica de la actividad deportiva y la constitución de la oportuna federación.

En consecuencia, debe eliminarse la referencia a la técnica autorizatoria en la definición de modalidad deportiva (observación que cabe hacer extensiva a los artículos 4 y 5.1, letras a) y c) del Proyecto en referencia a la especialidad deportiva) y modificar, en el sentido expuesto, el último inciso del precepto. Inciso éste que parece tener una función explicativa o aclaratoria del significado y virtualidad del reconocimiento de una actividad como modalidad deportiva, por lo que quizás encontrara su ubicación más adecuada en la parte expositiva de la futura norma.

- Artículo 3. Criterios para la calificación oficial de modalidad deportiva.

a) Debe eliminarse la numeración (1) del primer párrafo, pues no hay un apartado 2.

b) En la letra a) podría sustituirse el término "surja" por "sea compatible".

c) El apartado c) responde al principio de exclusividad, según el cual, habrá una sola federación por modalidad deportiva. Por ello, si la actividad cuyo reconocimiento se pretende -como paso previo a la constitución de una nueva federación- se enmarca como especialidad, disciplina o prueba en la modalidad correspondiente a una federación ya existente, su calificación como modalidad y ulterior reconocimiento de la nueva federación sólo será posible mediante la escisión o segregación de aquélla.

El procedimiento para la constitución de federaciones deportivas mediante segregación de otras preexistentes se contiene en el Decreto 220/2006, que exige informe de la federación de la que vaya a segregarse (art. 4.1, letra e), justificación de la necesidad de segregación y de la existencia de modalidad deportiva diferenciada de aquélla sobre la que despliega su actividad la federación de origen. Ésta emitirá informe preceptivo acerca de la existencia o no de diferencia entre ambas modalidades deportivas (art. 5.1, letra c).

La previsión de este procedimiento de segregación en el Decreto regulador de las federaciones deportivas y la concepción de la existencia de una modalidad deportiva diferenciada como requisito para la constitución de uno de tales entes, aconsejan que la Orden consultada se limite a efectuar una mera remisión a dicho procedimiento, en el curso de cuya instrucción se determinará la existencia o no de una modalidad deportiva diferenciada. Para ello, bastaría con suprimir la exigencia de que "expresamente así se acuerde por Asamblea de la misma".

d) En el apartado e) debería excepcionarse el caso de los deportes autóctonos o tradicionales, respecto de los cuales difícilmente se podrá encontrar algún referente asociativo en el ámbito nacional o internacional.

e) En el apartado h) debería suprimirse la precisión de que la práctica habitual de la actividad se justifique mediante la memoria anual de actividades. Y es que no todas las entidades habilitadas para promover el reconocimiento como modalidad deportiva de una actividad vienen obligadas por su régimen jurídico particular a elaborar y aprobar una memoria anual, ya que si así se les exige a los clubes deportivos y entidades de promoción y recreación deportiva (art. 22.3, letra c) del Decreto 221/2006, de 27 de octubre, que los regula), no ocurre lo mismo con las asociaciones.

Por ello, debería limitarse el Proyecto a exigir que se justifique adecuadamente la práctica de la actividad,

omitiendo la referencia a la memoria anual.

- Artículo 4. Carácter de especialidad deportiva.

Debe revisarse la remisión al artículo 6 del Proyecto, ya que parece querer reenviarse al artículo 5.

- Artículo 5. Criterios para la calificación oficial de especialidad deportiva.

a) El contenido del apartado d) no es un criterio o condición determinante del reconocimiento de una especialidad deportiva, pues se limita a afirmar la posibilidad de que dichas especialidades puedan tener asociadas determinadas pruebas. Parece evidente que si se afirma que pueden tenerlas o no, dicha circunstancia será irrelevante en la determinación de si procede la calificación como especialidad. Como, por otra parte, la previsión de que las especialidades deportivas puedan tener pruebas asociadas se contiene ya en la definición de especialidad que realiza el artículo 4 del Proyecto, puede suprimirse el apartado objeto de consideración.

b) En el apartado g) habría de precisarse si el número de deportistas viene referido al total de los clubes, como se prevé en la regulación del reconocimiento de modalidades deportivas (artículo 3.1, letra f) del Proyecto) o a cada uno de ellos.

- Artículo 6. Catálogo de modalidades y especialidades.

a) El precepto regula el denominado catálogo de modalidades y especialidades deportivas, caracterizándolo como la relación oficial de modalidades y especialidades reconocidas por la Administración, cuya actualización, con periodicidad anual, se asigna al Director General de Deportes.

En cualquier caso, la escueta regulación que se hace del mismo en el Proyecto no permite caracterizarlo más que como un mero instrumento de gestión interna sobre qué actividades han obtenido un reconocimiento oficial, pues no deja de ser un simple listado de modalidades y especialidades, respecto del que no se establece qué información (promotores, fecha de reconocimiento, federación, etc.) ha de constar en él, ni si ha de ser objeto de publicación puntual o periódica, ni si la inclusión en el catálogo tiene efecto jurídico alguno, distinto o adicional al del reconocimiento. Por ello, y en la medida en que la regulación propuesta del catálogo no permite descubrir que haya de producir efectos *ad extra*, su regulación quedaría amparada por la potestad reglamentaria doméstica del Consejo consultante.

b) El apartado 1 declara reconocidas todas las modalidades deportivas correspondientes a las federaciones inscritas en el Registro de Entidades Deportivas de la Región de Murcia, en virtud de la previsión contenida en la Disposición adicional cuarta LDRM, según la cual, "*se reconocen oficialmente las modalidades deportivas de las federaciones deportivas de la Región de Murcia inscritas en el Registro (...) a la entrada en vigor de la presente Ley*". Comoquiera que la Ley entró en vigor el 18 de agosto de 2000, las únicas modalidades que cabe considerar reconocidas *ex lege* son las correspondientes a las federaciones que a dicha fecha estaban constituidas e inscritas en el indicado Registro, pero no aquellas otras que se hubieran constituido con posterioridad a dicha data.

Ello no quiere decir que no pueda establecerse en la futura Orden el reconocimiento automático de las modalidades correspondientes a las federaciones existentes al momento de entrar en vigor la Orden -lo que no dejaría de constituir un criterio para la calificación de una actividad como modalidad deportiva, ejercitando así la habilitación normativa conferida por el artículo 41 LDRM-; pero no cabe afirmar que ello se hace en virtud o de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional cuarta de la Ley.

- Artículo 8. Revocación del reconocimiento de modalidades deportivas o especialidades deportivas.

a) Debe sustituirse la expresión "resolución del Departamento", por la más precisa "Orden de la Consejería", en virtud de lo establecido por el artículo 41 *in fine* LDRM.

b) Las remisiones internas a los artículos 4 y 6, deben realizarse a los artículos 3 y 5 del Proyecto.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejero de Cultura y Turismo se encuentra habilitado para aprobar el Proyecto como Orden, sin perjuicio de las observaciones hechas en la Consideración Tercera, II, de este Dictamen, relativas al artículo 7 y a la Disposición transitoria, que tienen carácter de consideración esencial.

SEGUNDA.- Revisten carácter esencial, asimismo, las observaciones efectuadas en relación con la aparente confusión entre reconocimiento y autorización advertidas en los artículos 2, 4 y 5.1 del Proyecto, y la relativa a los efectos de la Disposición adicional cuarta LDRM en relación con el artículo 6 del texto sometido a consulta.

TERCERA.- El resto de sugerencias y observaciones, de incorporarse al texto contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

