

En Logroño, a 25 de mayo de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**39/04**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se modifican determinados apartados del Decreto 4/1996, de 9 de febrero, regulador de las Federaciones Deportivas.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Educación, Cultura y Deporte nos remite para informe el referido Proyecto de Decreto elaborado por los servicios de la misma (al parecer por la Dirección General de Deportes). Integra el expediente remitido la siguiente documentación:

1. Borrador, sin numerar, del proyecto de Decreto, de artículo único, con la modificación parcial que afecta a los artículos 19.3 y 23.2 del Decreto 4/1996 (folios 1 a 2).
2. Fotocopia del Decreto 4/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de La Rioja, publicado en el BOR de 15 de febrero de 1996 (folios 3 a 6).
3. Informe-Memoria justificativa inicial, suscrita por el Jefe del Servicio de Coordinación y Asistencia al Deporte, con el visto bueno del Director General de Deportes. En la misma se da cuenta del marco normativo que pretende modificarse parcialmente, con la indicación de que la reforma proyectada no contraviene ni

contradice la Ley 8/1995, de 2 de mayo, del Deporte; de las consultas realizadas (“se convocó una reunión con los Presidentes de las Federaciones deportivas riojanas en las que en un foro informal y con un clima amigable surgieron debates y propuestas algunas de las cuales tuvieron su refrendo en el borrador final de Decreto que ahora se adjunta para su impulso” así como se mantuvo una reunión con el Comité Riojano de Disciplina Deportiva, “recogiendo en el texto que ahora se presenta los matices de tipo jurídico que tuvieron a bien manifestar, actuando en la redacción final del Decreto que se aporta de conformidad con el meritado Comité”; se da cuenta escueta de las modificaciones introducidas (Folios 7 y 8).

Al Informe-Memoria se adjuntan alegaciones de las Federaciones de Balonmano, Fútbol y Baloncesto, si bien referidas a la Orden reguladora del procedimiento electoral de las Federaciones Deportivas Riojana, que nada tiene que ver con el proyecto de Decreto (folios 9 a 13)

4. Informe del Jefe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica con el visto bueno del Secretario General Técnico, en el que advierte la conveniencia de mejorar algunos aspectos de la documentación aportada (folios 14 a 15).

5. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 8 de marzo de 2004, con propuesta de mejora técnica del proyecto de Decreto (folio 16 a 17).

6. Informe favorable de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 24 de marzo de 2004 (folio 18)

7. Informe del Jefe de Servicio de Coordinación y Asistencia al Deporte, con el visto bueno del Director General del Deporte, relativo al trámite que denomina de “Información Pública”, en el que se da cuenta escueta de la finalidad de la reunión celebradas con los Presidentes de las federaciones deportivas para informarles de las modificación en la Orden que regula el procedimiento electoral de las mismas y de las modificación del Decreto que regula las federaciones deportivas (folio 19).

8. Informe del Jefe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica con el visto bueno del Secretario General Técnico, de 28 de marzo de 2004, en el que valora las observaciones hechas pro el SOCE.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 4 de mayo de 2004, registrado de entrada en este Consejo el día 7 de mayo de 2004, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

## **Segundo**

Mediante escrito de fecha 7 de mayo de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una norma que modifica parcialmente el Decreto 4/1996, de 9 de febrero, regulador de las Federaciones Deportivas, dictado en aplicación y desarrollo del Capítulo II, del Título IV de la Ley 8/1995, de 2 de mayo, además de otros preceptos aislados que se refieren al mismo objeto. Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

En el presente procedimiento, se advierte un descuido notable en el cumplimiento de los trámites formales establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

#### **A) Iniciación.**

En el procedimiento tramitado por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes no consta orden de inicio ni atribución expresa de la elaboración a uno de sus servicios, aunque, *ratione materiae*, parece que ha sido la Dirección General del Deporte el órgano responsable de la misma. No se ha incorporado el Borrador inicial que se sometió a la consideración de los Presidentes federativos y al Comité Riojano de Disciplina Deportiva en sendas reuniones celebradas, sino solo el borrador final que se somete a nuestra consideración, razón por la que no podemos apreciar el alcance de las alegaciones aceptadas en dicho trámite, indebidamente denominado de “información pública”. Ya hemos señalado en reiterados Dictámenes anteriores, (DD. 34, 51, 53 y 54/01, entre otros) que el procedimiento debe iniciarse con la

orden o resolución de inicio que, entre otros aspectos, debe determinar el centro o servicio encargado de la elaboración.

### **B) Memoria justificativa.**

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que «*tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general– irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma*».

Hemos advertido en anteriores dictámenes que esta Memoria justificativa requiere la elaboración de dos memorias, una inicial y otra final, o si se quiere, una única memoria con dos partes diferenciadas: la *inicial* –que debe elaborarse junto con el primer borrador, justificativa de la oportunidad de la nueva norma proyectada-, y la *final* –que debe recoger el *iter* procedimental seguido, con indicación expresa de todas consultas y actuaciones o estudios realizados, de las alegaciones presentadas y la medida en que han sido tomadas en consideración-.

En el presente caso, consta un Informe-Memoria inicial que justifica escuetamente el marco normativo y la necesidad de la nueva norma elaborada por la Dirección General de Deportes, sin referirse al Estudio Económico y a la Tabla de vigencias. En cuanto a la Memoria final, no se ha incorporado un documento final explicativo de todo el *iter* procedimental seguido. Ahora bien, en el presente caso y a la vista del limitado y escaso alcance de la reforma, puede considerarse que cumplen esa función el informe del Jefe de Servicio de Coordinación y Asistencia al Deporte, en el que da cuenta sumaria de las reuniones celebradas con los Presidentes federativos y con el Comité de Disciplina Deportiva, y el informe del Jefe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica, que valora las únicas alegaciones al Proyecto presentadas por el S.O.C.E. No obstante lo señalado, este Consejo Consultivo reitera la necesidad de respetar debidamente las exigencias legales para garantizar el “acierto y legalidad” de los reglamentos elaborados.

### **C) Estudio económico.**

La Memoria justificativa inicial nada dice sobre el Estudio económico del Proyecto de Decreto, si bien, en el presente caso, como señala el informe el Jefe de la Sección Normativa y Asistencia Técnica “*se deduce que su aprobación no implicará gasto extraordinario alguno para la Comunidad Autónoma*”.

### **D) Tabla de derogaciones y vigencias.**

Aunque nada se dice sobre este aspecto, es obvio que el Proyecto de Decreto tiene por finalidad reformar parcialmente dos artículos del Decreto 4/1996, que quedarán sustituidos una vez se aprueba y publique el mismo.

### **E) Audiencia de los interesados.**

Dispone el art. 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública lo siguiente:

*“1. Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la ley lo disponga, o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública.*

*2. El anuncio de exposición se publicará en el “Boletín Oficial de La Rioja” e indicará el lugar de exhibición y el plazo que, en ningún caso, podrá ser inferior a 20 días.*

*3. Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas.”*

En numerosos dictámenes anteriores hemos advertido la imperfección técnica de este precepto legal que no acierta a distinguir los trámites de *audiencia de los interesados*, bien directamente o a través de sus organizaciones representativas –la tradicionalmente conocida como *audiencia corporativa*- que resulta, como regla, *obligatoria* y cuyo desconocimiento vicia de nulidad el reglamento elaborado; y el de *información pública*, que es un trámite *facultativo*, como regla general, salvo que el ordenamiento establezca su carácter obligatorio. Esa diferenciación estaba consagrada en los arts. 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y admitida pacíficamente en la doctrina y la jurisprudencia, hasta el punto que el específico trámite de audiencia de los interesados ha sido constitucionalizado en el art. 105.a) CE, precepto aplicado directamente por los Tribunales en alguna ocasión para declarar nulos los reglamentos no sometidos a dicha audiencia. Se trata, como hemos reiterado, de dos instituciones diferenciadas de acuerdo con la doctrina reiterada en anteriores dictámenes (véase, por todos, el reciente D. 17/04).

En el presente caso, según se afirma en el informe del Jefe de Servicio de Coordinación y Asistencia al Deporte, se celebraron sendas reuniones para dar a conocer la reforma proyectada con los Presidentes de las Federaciones Deportivas y con el Comité de Disciplina Deportiva, si bien no se ha incorporado al expediente acta o testimonio específico de las mismas. Se afirma asimismo que se les comunicó la posibilidad de presentar alegaciones en el plazo de siete días.

A la vista de lo señalado y tras reiterar que lo actuado no es propiamente un trámite de “información pública” (de naturaleza facultativa y comunicada mediante anuncio

en el Boletín Oficial de La Rioja), este Consejo considera cumplido el obligatorio trámite de audiencia a los interesados, pues en el procedimiento consta que han participado las Federaciones Deportivas y de acuerdo con el art. 24.1.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno de la nación, de aplicación supletoria ante la laguna legal existente en la Ley 3/1995, no será necesario el trámite de audiencia a los interesados “*si las organizaciones o asociaciones mencionadas –las reconocidas por la ley que los agrupen o los representen- hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración*”.

#### **F) Informe del S.O.C.E.**

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E) sobre “*toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo*”, informe que el referido precepto señala que se «*exigirá*» con carácter «*previo a su publicación y entrada en vigor*» y ello «*al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos*». El informe del referido Servicio se ha emitido con sendas observaciones relativas a materias de su competencia.

#### **G) Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.**

Se ha solicitado y emitido el preceptivo informe de dichos Servicios Jurídicos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 67.4 Ley 3/1995, si bien se limita a informarlo favorablemente.

No obstante, debemos insistir, una vez más, en el carácter último que tiene el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. El suyo debe ser el último de los informes solicitados por el centro elaborador de la normas, una vez se hayan incorporado al mismo las distintas actuaciones exigidas por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, antes de su remisión, en su caso, a este Consejo Consultivo. En el presente procedimiento, no consta cuándo se han solicitado los informes del S.O.C.E. y de la Dirección General, aunque parece que lo hayan sido simultáneamente, pues, en el de ésta, de fecha posterior, se indica que no es necesario solicitar informe al S.O.C.E.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.**

El Informe-Memoria inicial obvia esta problemática, tal vez por entender indiscutible la competencia de la Comunidad Autónoma, dado que el Proyecto de Decreto modifica parcialmente un Decreto anterior, dictado en desarrollo y aplicación de la Ley 8/1995, del Deporte de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ley aprobada al amparo de la competencia recogida en el Estatuto de Autonomía, art. 8.1.16 'EAR' 82, ahora 8.1.27 'EAR' 99. Siendo ello así, razones de seguridad y de técnica jurídica hacen aconsejable, no obstante, que, en el Preámbulo o Exposición de Motivos del Decreto, se deje constancia del título competencial estatutario y de la cobertura legal que ofrece al Decreto la Ley 8/1995, del Deporte. Y estos aspectos debieran ser recogidos debidamente en la Memoria inicial de todos los proyectos de reglamentos que se elaboren.

Por lo demás, ninguno de los dos preceptos modificados contraviene o es contrario a los preceptos de la Ley 8/1995, pues nada específico y concreto dicen sobre el régimen de incompatibilidades de los Presidentes o de los miembros de los Comités Técnicos de Árbitros o Jueces.

### **Cuarto**

#### **Observaciones concretas al Proyecto de Decreto.**

Analizados los aspectos relativos a la competencia, rango y cobertura legal del Proyecto, procede que nos adentremos en su contenido.

En cuanto a los dos apartados que modifica el Proyecto de Decreto, este Consejo Consultivo formula las siguientes precisiones:

**1. Artículo 19.3, apartado primero.** Debiera describirse con categorías jurídicas el ámbito subjetivo de la incompatibilidad para evitar problemas interpretativos. La expresión "*estamento deportivo*" es un concepto genérico, cuyo contenido estricto debiera acomodarse a los términos y categorías utilizadas por la Ley 8/1995, del Deporte y por el Decreto 4/1996, de Federaciones deportivas, para clarificar el ámbito de la incompatibilidad y, con ello, el de la compatibilidad en los casos establecidos por el Proyecto de Decreto, como uno de sus principales objetivos.

Adviértase, no obstante, que el régimen que resulta de la interpretación sistemática del apartado 1 y 2 para el ejercicio de los Presidentes es el de la práctica de compatibilidad, previa comunicación a la Dirección General del Deporte, salvo que, de oficio o a instancia de parte y tras la tramitación del correspondiente procedimiento, se constata una situación de incompatibilidad que “*perjudique intereses de terceros en las competiciones oficiales*”.

La remisión que se hace al procedimiento extraordinario regulado en los artículos 44 a 58 del Decreto 58/1990, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Comité Riojano de Disciplina Deportiva, debiera reconsiderarse pues éste está concebido como cauce formal para el conocimiento y depuración de infracciones deportivas, dado que, por ejemplo, el Instructor nombrado debe formular un pliego de cargos, que refleje los hechos imputados, las circunstancias concurrentes, la calificación de la infracción que pudiera constituir motivo de sanción, como dispone el art. 54 del referido Decreto 58/1990).

Esta cuestión está relacionada con la observación formulada por el S.O.C.E. acerca de la “responsabilidad” derivada de la situación de incompatibilidad, circunstancia que requiere una previa tipificación de la infracción, a no ser que –de acuerdo con la interpretación que hace el informe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica- se considere que no estamos ante una sanción, ni, por consiguiente ante potestad sancionatoria alguna.

La admisión práctica de la compatibilidad del cargo de Presidente por la que se decanta el Proyecto de Decreto permite sostener la no consideración de esa situación como una “infracción” –que, por lo demás, requeriría su tipificación en una norma con rango de ley, como correctamente defiende el S.O.C.E.-. Si ello es así, debiera suprimirse la mención a las “*responsabilidades a que diera lugar*” ; en consecuencia, sería conveniente no remitir el procedimiento extraordinario del Decreto 58/1990 y regular un procedimiento específico para declarar la situación de incompatibilidad en una Disposición Adicional nueva incorporada al Decreto 4/1996.

**2. Artículo 23.2, último párrafo:** La misma observación en cuanto al concepto de “*estamento*” de árbitros o jueces, que nada añade y es redundante. Basta decir: “*con la condición de árbitro o juez*”.

## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### **Segunda**

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto, en cuanto a los aspectos procedimentales; y en el Fundamento Jurídico Quinto, en cuanto a los sustantivos del articulado.

Este es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresada al principio.