

En Logroño, a 13 de noviembre de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. Pedro de Pablo Contreras y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

81/09

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación Cultura y Deporte sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el Reconocimiento Empresarial Deportivo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Educación, Cultura y Deporte, del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 22 de mayo de 2008, del Director General de Deporte.
- Memoria Justificativa y primer borrador del texto de la disposición.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante.
- Resolución de la Secretaría General Técnica, por la que se declara formado el expediente de Anteproyecto.
- Escrito de alegaciones de la FER.
- Informe de la Dirección General de Deporte.
- Informe de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.
- Segundo borrador del texto de la disposición.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Memoria final.
- Tercer borrador del texto de la disposición.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 9 de septiembre de 2009, registrado de entrada en este Consejo el 30 de septiembre de 2009, 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 30 de septiembre de 2009, registrado de salida el 30 de septiembre de 2009, 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.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

A este particular, hemos de indicar que la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma proyectada no ofrece duda alguna,

al constituir un desarrollo de los establecido en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a cuyo tenor: *“el Gobierno podrá mediante Decreto, establecer distinciones, con carácter sectorial, al objeto de reconocer la labor desarrollada de personas o instituciones en sus correspondientes ámbitos de actuación”*. Como tal reglamento ejecutivo, se ampara en los mismos títulos competenciales expresados en la Ley que desarrolla, remitiéndonos a lo manifestado al respecto en nuestro Dictamen 55/00.

De lo manifestado, resulta la aplicación al presente caso de los anteriores preceptos y, por lo tanto, el carácter preceptivo de nuestro dictamen. En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del Proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 22 de mayo de 2008, por el Director General de Deportes, lo que es conforme con la competencia asignada al respecto a todos los Directores Generales de la citada Consejería por el art. 8.1.4,i) del Decreto 1/2008, de 1 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de la Ley 4/2005, dispone que *“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. La citada Resolución, aunque escuetamente, cumple con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria, de fecha 22 de mayo de 2008, junto con un primer borrador del texto de la disposición, que consta de preámbulo y el texto articulado. Tanto el borrador de la disposición como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería,

cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 23 de junio de 2008.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:

- a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley.*
- b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, se ha dado traslado del proyecto de la disposición a la Federación de Empresarios de La Rioja, que ha formulado alegaciones. Sin embargo, no consta que se haya dado traslado del texto a las Federaciones Deportivas, Cámara de Comercio y Fundación

Rioja Deporte, lo cual parece conveniente tratándose de una disposición que va dirigida a promover y facilitar el patrocinio privado de la práctica deportiva y máxime cuando el art. 8 atribuye a las anteriores entidades la posibilidad de presentar candidatos para recibir el reconocimiento empresarial deportivo.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente, constan los informes de la Dirección General de Deporte de la Consejería consultante, así como de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local. Por último, consta en el expediente el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 4 de septiembre de 2009. Sin embargo, no consta en el expediente el informe del SOCE a que se refiere el artículo 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, el cual parece necesario, toda vez que los artículos 8 a 11, encuadrados en la Sección 3ª, se refieren precisamente al procedimiento de reconocimiento de la distinción que se crea.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante, de fecha 9 de septiembre de 2009, que relata el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, siguiendo a dicha Memoria el texto del borrador definitivo de la misma.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con absoluta corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La Constitución Española en su artículo 43.3 establece que los poderes públicos fomentarán la educación física y el deporte. El proyecto de disposición, se dicta, además de lo manifestado en el Fundamento de Derecho Primero de este Dictamen, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 8/1995, de 2 de mayo, del Deporte de La Rioja, que atribuye a las Administraciones Públicas en colaboración con la totalidad de los agentes deportivos públicos y privados que correspondan, la promoción, estímulo y apoyo a la práctica y difusión de la actividad física y el deporte y, en concreto, en su art. 3.7, relativo a los objetivos de la política deportiva, que señala, en el ámbito de la financiación deportiva, como finalidad, tanto el favorecimiento y respaldo de medidas tendentes a la incentivación de aportaciones del sector privado destinadas al desarrollo del deporte en nuestra Comunidad, como el desarrollo de normativas tendentes a regular las figuras de patrocinio y mecenazgo. Todas estas disposiciones determinan la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

El Proyecto de disposición consta de un preámbulo y 16 artículos, agrupados en 4 Secciones. El reglamento tiene, además, dos Disposiciones Finales y dos Anexos, el I, relativo a los sistemas de valoración; y el II, que contiene el diseño gráfico de la distinción.

La disposición proyectada pretende, según se expone en su preámbulo, la creación de un sistema de reconocimiento empresarial deportivo que distinga a aquellas entidades que destaquen por sus acciones de mecenazgo y patrocinio deportivo. Así lo reitera el artículo 1 al indicar que la finalidad de la disposición proyectada es la de fomentar la colaboración con el deporte de las Sociedades mercantiles y de otras entidades con personalidad jurídica propia. Sin embargo, en el artículo 2 *in fine*, se incluye la mención “*por sus actuaciones de patrocinio privado y de promoción del deporte*”, que puede inducir a pensar que se pretende excluir del reconocimiento a aquellas personas jurídicas o entidades con personalidad jurídica propia cuyo capital social o financiación provenga exclusivamente de fondos públicos, por lo que podría resultar conveniente la eliminación de la palabra “privado” en el texto del artículo 2, a no ser que, efectivamente, se pretenda limitar esta distinción al ámbito estrictamente privado, pero, en este último caso, habría que incluir el término “privado” también en el preámbulo y en el art. 1.

Por último, en el Anexo I) se establecen unos coeficientes de ponderación para las aportaciones económicas que puedan realizarse. El apartado A).3 se refiere a los distintos colectivos a que puede dirigirse la aportación económica, indicándose en el apartado e): Mixto coeficiente 1. Tal mención parece excesivamente vaga e inconcreta, pues no permite conocer si “Mixto” se refiere a aportaciones que no se incluyan en los anteriores destinatarios del citado apartado, o si se refiere a aportaciones que pueden incluirse en varios de los aspectos contemplados anteriormente, lo que no dejaría de ser un contrasentido. También se echa en falta la posibilidad de contemplar como destinatarios de las ayudas a otros colectivos, en los que la práctica deportiva puede tener una influencia muy positiva, como, por ejemplo, la población reclusa.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las consideraciones realizadas en el cuerpo de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero